

Michael Ganner, Elisabeth Rieder,
Caroline Voithofer, Felix Welti (Hg.)

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland



SERIES

Innsbrucker Beiträge zur Rechtstatsachenforschung: Band 11

Series Editors: Heinz Barta, Michael Ganner, Caroline Voithofer

Michael Ganner, Elisabeth Rieder,
Caroline Voithofer, Felix Welti (Hg.)

Die Umsetzung der UN-Behinderten- rechtskonvention in Österreich und Deutschland

Michael Ganner
Caroline Voithofer

Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck

Elisabeth Rieder
Büro der Behindertenbeauftragten, Universität Innsbruck

Felix Welti
Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung, Universität Kassel

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Amtes der Tiroler Landesregierung (Abteilung Kultur), des Landes Vorarlberg, des FP Centers Interdisziplinäre Geschlechterforschung Innsbruck sowie des Vizerektorats für Forschung der Universität Innsbruck gedruckt.



Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://ddb.de> abrufbar.

Die Übersetzung der englischen Beiträge im Tagungsband von Lilit Grigoryan, Yi-Chun Chou und Delia Ferri wurde von der vereidigten Übersetzerin Katharina Schiffmann der Sprach-Union durchgeführt. Die Übersetzung wurde durch das Projekt „Partizipatives Monitoring Rehabilitations- und Teilhaberecht“ der DVfR finanziert, das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales aus dem Ausgleichsabgabefonds gefördert wird.

© *innsbruck* university press, 2021

Universität Innsbruck

1. Auflage

Alle Rechte vorbehalten.

Umschlagbild: © Katharina Seidl

www.uibk.ac.at/iup

ISBN 978-3-99106-028-4

Vorwort und Danksagung

Als Herausgeber_innen der Reihe „Innsbrucker Beiträge zur Rechtstatsachenforschung“ freuen wir uns, den nunmehr elften Band veröffentlichen zu können. Er enthält die Referate der Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland“, die am 13. Februar 2020 in Innsbruck gemeinsam mit Prof. Dr. Felix Welti von der Universität Kassel sowie Dr.ⁱⁿ Elisabeth Rieder, Behindertenbeauftragte der Universität Innsbruck, veranstaltet wurde.

Wir möchten dieses Vorwort zum Tagungsband nutzen, um besonders Elisabeth Rieder und Felix Welti für die gute Zusammenarbeit und die erfolgreiche Abhaltung der Tagung zu danken.

Ebenso wäre die Tagung ohne die tatkräftige und vielfältige Unterstützung durch Tanja Ulasik nicht möglich gewesen, der wir auch explizit an dieser Stelle unseren Dank ausdrücken.

Für die Hilfe bei der Erstellung des Manuskripts haben wir wiederum der innsbruck university press vertreten durch Carmen Drolshagen und Birgit Holzner zu danken. Auch bei der Herausgabe des Tagungsbandes war das „Kasseler Team“ – namentlich zu nennen sind Michael Beyerlein, René Dittmann, Lilit Grigoryan, Christina Janßen und Felix Welti – eine wichtige Unterstützung für das „Innsbrucker Team“, von dem Martina Brugger und Tanja Ulasik involviert waren. Schließlich wären ohne Elfriede Voithofer die Verzeichnisse unvollständiger geblieben – daher sei auch ihr gedankt.

Innsbruck, Dezember 2020

Michael Ganner und Caroline Voithofer

Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck

Inhalt

Abkürzungen	5
--------------------------	---

Michael Ganner/Elisabeth Rieder/Caroline Voithofer/Felix Welti

Einleitung und Reflexionen zur Tagung	9
---	---

Michael Ganner

Einblicke in die UN-BRK und ihre Umsetzung in Österreich	19
--	----

Felix Welti

Die UN-BRK und ihre Umsetzung in Deutschland	27
--	----

Valentin Aichele

Die Staatenprüfung und der BRK-Ausschuss im Kontext aktueller Herausforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems - gleichzeitig ein Erfahrungsbericht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte	57
--	----

Max Rubisch

Die UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich: Von der Staatenprüfung 2013 zum zweiten und dritten Staatenbericht 2019	77
---	----

Petra Flieger/Volker Schönwiese

Die Staatenprüfungen Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK sowie anderer UN-Konventionen aus Sicht der Zivilgesellschaft	89
---	----

Verena Bentele

Ja zur UN-BRK heißt ja zum Diskriminierungsschutz. Die aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	99
--	----

Michael Ganner

Arbeitsgruppe 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht 107

**Volker Lipp/Lena Baltzer/Maximilian Bresch/Pablo Hesse/
René Schröder**

Arbeitsgruppe 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Art 12, Art 13
UN-BRK) in Deutschland 119

Caroline Voithofer

Arbeitsgruppe 2: Recht auf Bildung (Art 24 UN-BRK) 137

Arne Frankenstein

Anspruch und Wirklichkeit: Perspektiven der Umsetzung
von Art 24 UN-BRK in Deutschland 151

Elisabeth Rieder

Definitionen, Modelle, Paradigmen und Ansätze zur Umsetzung eines
inkluisiven Bildungssystems in Österreich gemäß Artikel 24 UN-BRK 161

Lilit Grigoryan

Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an
bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland 185

Hansjörg Hofer

Arbeitsgruppe 3: Die Umsetzung des Art 27 UN-BRK in Österreich 199

Yi-Chun Chou

Pflege oder Beschäftigung? Ein Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen
für Behindertenwerkstätten in Ostasien und Deutschland nach der
Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention 203

Delia Ferri

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen
im EU-Rechtsrahmen und die Entwicklung der EU-Behindertenpolitik
nach 2020. Eine aussichtsreiche Zukunft? 217

Normen und Stichworte 245

Tagungsprogramm 253

Autorinnen und Autoren 257

Abkürzungen¹

aA	anderer Ansicht	BlgNR	Beilage(-n) zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (Ö)	BLK	Bund-Länder Kommission
Abs	Absatz	Bln	Berlin
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union	BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
AFBG	Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (D)	BMJ	Bundesministerium für Justiz
AFG	Ausschuss für Arbeit, Familie und Gesundheit	BRD	Bundesrepublik Deutschland
AG	Arbeitsgruppe	BR-Drucks	Bundesratsdrucksache
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (D)	BremHG	Bremisches Hochschulgesetz
allg	allgemein	BremLBO	Bremische Landesbauordnung
Anm	Anmerkung	BSG	Bundessozialgericht
Art	Artikel	BSGE	Entscheidungen des Bundessozialgerichts
Artt	Artikel (Plural)	bspw	beispielsweise
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Ö)	BTÄndG	Betreuungsrechtsänderungsgesetz (D)
B	Beschluss	BT-Drucks	Bundestagsdrucksache
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz (D)	BtG	Betreuungsgesetz (D)
BauO	Bauordnung (D)	BTHG	Bundesteilhabegesetz (D)
Bay	Bayrisch	BtPrax	Betreuungsrechtliche Praxis
Bbg	Brandenburg	BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar	BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
Begr	Begründer	BW	Baden-Württemberg
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch (D)	bzw	beziehungsweise
BGB-E	Bürgerliches Gesetzbuch-Entwurf (D)	ca	circa
BGBI	Bundesgesetzblatt	CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
BGG	Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen (D)	CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
BGH	Bundesgerichtshof	COM	European Commission
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen	COVID	Coronavirus Disease

¹ Bei Normen ist in Klammer angeführt, ob sie sich auf Österreich (Ö) oder Deutschland (D) beziehen, falls die Normbezeichnung nur in Ö oder D existiert.

CRC	The Convention on the Rights of the Child	ESSR	Europäische Säule Sozialer Rechte
CSU	Christlich-Soziale Union	etc	et cetera
D	Deutschland	EU	Europäische Union
dh	das heißt	EuGH	Europäischer Gerichtshof
DBR	Deutscher Behindertenrat	EUV	Vertrag über die Europäische Union
de	deutsch	FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (D)
ders	derselbe	FamFG-E	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit - Entwurf (D)
dh	das heißt	FamRZ	Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
DIM	Deutsches Institut für Menschenrechte	ff	fortfolgende
DIN	Deutsches Institut für Normung	gem	gemäß
DNotZ	Deutsche Notar-Zeitschrift	GG	Bonner Grundgesetz (D)
Drucks	Drucksache	GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
dt	Deutsches	GP	Gesetzgebungsperiode
Ebd	Ebenda	GRC	Grundrechte Charta
EBS	Europäische Behindertenstrategie	GVBl	Gesetz- und Verordnungsblätter
EC	European Council	GVG	Gerichtsverfassungsgesetz (D)
ECLI	European Case Law Identifier	GZ	Geschäftszahl
EDF	Europäisches Behindertenforum	hM	herrschende Meinung
EG	Europäische Gemeinschaft	Hamb-HochschG	Hamburger Hochschulgesetz
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	HBauO	Hamburger Bauordnung
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	HBO	Hessische Bauordnung
endg	endgültig	HDI	Human Development Index
EPRS	European Parliamentary Research Service	HIV	Humane Immundefizienz-Virus
ErläutRV	Erläuterungen zur Regierungsvorlage	HK-BUR	Heidelberger Kommentar zum Betreuungs- und Unterbringungsrecht
ErwSchG	Erwachsenenschutzgesetz (Ö)	Hrsg	Herausgeber/-in/nen

HSchG	Hochschulgesetz (D)	Mio	Millionen
hrsgg	herausgegeben	MüKo	Münchener Kommentar
ICD	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems	NAP	Nationaler Aktionsplan
IDA	International Disability Alliance	NBauO	Bauordnung Niedersachsen
idR	in der Regel	NBGG	Niedersächsisches Behindertengleichstellungsg
iFamZ	Interdisziplinäre Zeitschrift für Familienrecht	Nds	Niedersachsen
ILO	International Labour Organisation	NGO	Non Governmental Organisation
IMFR	Investitions- und Maßnahmenförderungsrichtlinie	NJW	Neue Juristische Wochenschrift
insb	insbesondere/s	NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
IPREG	Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz (D)	NLMR	Newsletter Menschenrechte
IRC	International Labour Conference	No	Number
iSd	im Sinne des/der	NO	Notariatsordnung (Ö)
iVm	in Verbindung mit	NPM	Nationaler Präventionsmechanismus
JA	Justizausschuss	Nr	Nummer
jurisPR-SozR	juris Das Rechtsportal Sozialrecht	NRW	Nordrhein-Westfalen
JuS	Juristische Schulung	NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
KK-StPO	Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung	NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
KMK	Kultusministerkonferenz	ÖAR	Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation
KOM	Europäische Kommission	ÖBB	Österreichische Bundesbahn
LBauO	Landesbauordnung Rheinland-Pfalz	Ö	Österreich/österreichisches
LBGG	Landesbehindertengleichstellungsgesetz (D)	OGH	Oberster Gerichtshof
LGG-BehM	Landesgesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (D)	OLG	Oberlandesgericht
lit	litera	OÖ	Oberösterreich
LSA	Land Sachsen-Anhalt	ORF	Österreichischer Rundfunk
LSG	Landessozialgericht	ÖZPR	Österreichische Zeitschrift für Pflegerecht
MBO	Musterbauordnung	ÖZVV	Österreichisches Zentrales Vertretungsverzeichnis

Prof	Professor/in	VStG	Verwaltungsstrafgesetz (Ö)
R&P	Recht & Psychiatrie	VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung (D)
RdM	Recht der Medizin	W3C	World Wide Web Consortium
RES	Resolution	WAI	Web Accessibility Initiative
RIS	Rechtsinformationssystem	WCAG	Web Content Accessibility Guidelines
Rn	Randnummer	WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
Rz	Randziffer	WIPO	Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled
S	Seite oder Siehe		zum Beispiel
SächsBO	Bauordnung Sachsen	zB	Zugänglichmachungsverordnung (D)
SDGs	Sustainable Development Goals	ZMV	Zivilprozessordnung
SGB	Sozialgesetzbuch (D)	ZPO	
sog	sogenannte/r		
SozR	Sozialrecht		
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands		
SPF	Sonderpädagogischer Förderbedarf		
StPO	Strafprozessordnung		
ThürBO	Thüringer Bauordnung		
ThürGGÖ	Thüringer Gemeinsame Geschäftsordnung		
ThürHochschG	Thüringer Hochschulgesetz		
ThürMitwVo	Thüringer Verordnung über die Mitwirkung der Landeschülersprecher, der Landeselternsprecher und des Landesschulbeirats		
ua	unter anderem		
UN	United Nations		
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention		
UN-KRK	UN-Kinderrechtskonvention		
UNO	United Nations Organisation		
Urt	Urteil		
USA	United States of America		
v	vom		
Vgl	Vergleiche		
vH	von Hundert		
VN	Vereinte Nationen		
VÖZ	Verband Österreichischer Zeitungen		

Einleitung und Reflexionen zur Tagung

A. Die Tagung

Die Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland“ fand am 13. Februar 2020 an der Universität Innsbruck statt. Es handelte sich dabei um eine gemeinsame Veranstaltung der Universität Innsbruck (vertreten durch Michael Ganner und Caroline Voithofer vom Institut für Zivilrecht und Elisabeth Rieder als Behindertenbeauftragte der Universität) sowie der Universität Kassel (vertreten durch Felix Welti vom Fachgebiet Sozial- und Gesundheitsrecht, Recht der Rehabilitation und Behinderung, Institut für Sozialwesen).

Den Anlass für die gemeinsame Tagung bildeten die fast zeitgleichen zweiten Staatenprüfverfahren Österreichs und Deutschlands zur UN-BRK. Die Staatenberichte lagen bereits vor. Derzeit werden die Berichte der NGOs, von VertreterInnen der Zivilgesellschaft und der Monitoringorgane beim Ausschuss eingereicht. Frühestens für das Frühjahr 2021 sind die konstruktiven Dialoge geplant. Die vom Ausschuss danach verabschiedeten generellen Empfehlungen werden in der Folge den Rahmen bilden, auf den sich die Politik in der Umsetzung der UN-BRK in den nächsten Jahren konzentriert. Daher lohnt es sich, die Staatenprüfverfahren in den Mittelpunkt einer internationalen Tagung zu rücken.

Bei der Tagung selbst war es uns besonders wichtig, dass ein möglichst breites Spektrum an Personen daran teilnehmen konnte.

Wir hatten zudem noch das Glück, die Tagung kurz vor der Zuspitzung der Covid-19-Lage in Österreich und Deutschland ohne Einschränkungen abhalten zu können. Die zirka 150 TeilnehmerInnen kamen zwar größtenteils aus Österreich, Deutschland und Liechtenstein, aber auch TeilnehmerInnen aus Japan, Taiwan und Irland reisten zur Tagung an. Covid-19-Infektionen im Zusammenhang mit der Tagung wurden jedenfalls auch im Nachhinein nicht festgestellt.

Umso mehr schätzen wir die Erinnerung an die erfolgreiche und spannende Präsenztagung sowie den direkten Austausch mit anderen WissenschaftlerInnen, mit AktivistInnen, SelbstvertreterInnen, VertreterInnen staatlicher Stellen. Bei bloßen Online-Konferenzen können zwar auch Inhalte ausgetauscht werden, aber der direkte persönliche Kontakt, der ein Verstehen der Positionen des jeweiligen Gegenübers oftmals erleichtert, fehlt.

1. Bestmögliche Barrierefreiheit

Die Tagungsorganisation hat sich neben den inhaltlichen Programmschwerpunkten organisatorisch um die Umsetzung der bestmöglichen Barrierefreiheit im Sinne der UN-BRK bemüht. Dabei haben wir als VeranstalterInnen vor Ort, tatkräftig unterstützt durch Tanja Ulasik und das Team des Büros für Öffentlichkeitsarbeit, gelernt, dass wir noch lernen. An vieles will gedacht werden, zB an Trinkhalme bei den Getränken und an Wasserschüsseln für Blindenführhunde.

Die räumlichen Barrieren sind im gesamten Universitätshauptgebäude bereits stark reduziert. Für unsere Arbeitsgruppen standen uns genug Räume zur Verfügung, die barrierefrei zugänglich und mit induktiven Höranlagen ausgestattet waren. Neue FM-Anlagen, die über WLAN mit Smartphones, iPhones oder Hörgeräten verbunden werden können, wurden in der Aula, in der die meisten Programmpunkte stattfanden, getestet und das anschließende Feedback von TeilnehmerInnen dazu weitergeleitet. GebärdensprachdolmetscherInnen haben die Veranstaltung begleitet und auch die Herausforderung des Dolmetschens von Englisch zu Deutsch gemeistert.

Alle Vortragenden bemühten sich um Verständlichkeit ihrer Referate. Bereits vor der Tagung standen die Unterlagen der ReferentInnen auf der Tagungswebsite in zwei verschiedenen Dateiformaten zum Download zur Verfügung. Eine Vor- und Nachbereitung der Inhalte war somit für die TeilnehmerInnen möglich.

Bei derartigen Großveranstaltungen zeigt sich aber auch, dass mehr barrierefrei zugängliche Toiletten niemals schaden und auch höhenverstellbare Buffettische mit Sitzgelegenheit für viele TeilnehmerInnen unbedingt erforderlich und beliebt sind. Nie zuvor wahrgenommene einzelne Stufen fallen plötzlich auf. Dem fruchtbaren Miteinander taten diese Erkenntnisse aber keinen Abbruch – vielleicht im Gegenteil, wären sie ohne das Miteinander nicht zum Vorschein gekommen.

B. Relevanz der Bewusstseinsbildung nach Art 8 UN-BRK verdeutlicht durch die Covid-19-Krise

Art 11 UN-BRK, der sich auf Gefahrensituationen und Notlagen bezieht und die Vertragsstaaten verpflichtet, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen „um in Gefahrensituationen, einschließlich [...] Naturkatastrophen, den Schutz und die Sicherheit von Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten“, wurde auf der Tagung nicht thematisiert. Leider wissen wir mittlerweile über zahlreiche

Menschenrechtsverletzungen speziell zu Beginn der Covid-19-Krise:¹ „Während des generellen Lockdowns in Österreich zwischen März und Mai 2020 ist es zu groben Verletzungen der Grund- und Freiheitsrechte von Menschen mit Behinderungen (insbesondere in Heimen)² gekommen. Ebenfalls besorgniserregend erscheint den Monitoringorganen die Tatsache, dass es zu Einschränkungen der Unterstützungsleistungen im Sinne der Konvention gekommen ist. Beispielhaft seien hier die Assistenz- sowie Unterstützungsleistungen für schulpflichtige Kinder mit Behinderungen genannt.“³

Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass es sich bei den Menschenrechtsverletzungen um unbedachte Nebeneffekte von Schutzmaßnahmen handelte, zeigen diese deutlich das tieferliegende Problem: das nach wie vor fehlende Bewusstsein für die Situation von Menschen mit Behinderungen. Als ein sehr plastisches und einfaches Beispiel kann die Verpflichtung, einen Mund-Nasenschutz zu tragen, um uns vor gegenseitiger Ansteckung zu schützen, dienen. Sie soll uns alle schützen, zugleich entsteht so aber eine neue Barriere beispielsweise für hörbeeinträchtigte Menschen.

Auch dass erst im Laufe der Krise die Pressekonferenzen gebärdensprachgeleitet und untertitelt wurden und die offiziellen Informationen zu den Covid-19-Maßnahmen auf den Webseiten des Österreichischen Rundfunks (ORF) sowie von Ministerien und Ländern erst nach und nach barrierefrei zugänglich gemacht wurden, zeigt, dass in der Krisenbewältigung Inklusion in den Hintergrund getreten zu sein scheint.

Unserer Ansicht nach kann dem nur entgegengewirkt werden, wenn in Zukunft noch mehr Bewusstseinsbildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen im Sinn von Art 8 UN-BRK forciert werden. Die ökonomischen Folgen der Covid-19-Pandemie dürfen nicht dazu führen, dass hier dringend gebotene Maßnahmen unterbleiben. Andernfalls wären in der nächsten Krise erneut Menschenrechtsverletzungen als unbeabsichtigte Nebenwirkung von Schutzmaßnahmen zu befürchten. Es gibt auch in Zeiten einer Pandemie keinen Grund, Gesundheitsschutz und rechtsstaatliche Gewährleistung von Grundrechten, allenfalls noch zu Lasten von vulnerablen Personengruppen, gegeneinander auszuspielen. Die Qualität eines sozialen Rechtsstaates zeigt sich gerade an seiner Funktionsfähigkeit und Sensibilität in Krisenzeiten.

¹ Vgl für weitere Bspse Tiroler Monitoringausschuss (2020).

² Vgl Ganner (2020) 213 (HeimAufG in Zeiten einer Epidemie). Vgl zu Deutschland die Diskussion unter <https://www.reha-recht.de/diskussionen/fragen-meinungen-antworten/artikel/menschen-mit-behinderungen-in-der-corona-krise-expertinnen-und-experten-beantworten-aktuelle-fragen/> (11.10.2020).

³ Monitoringausschuss (2020) 12.

C. Die Beiträge im Tagungsband

Entsprechend dem Ablauf der Tagung eröffnet auch den Tagungsband **Michael Ganner** mit **Einblicken in die UN-BRK und ihre Umsetzung in Österreich**. Er identifiziert die UN-BRK darin als zentralen Motor der Weiterentwicklung im europäischen Behindertenwesen sowohl im Recht als auch in allen sonstigen Bereichen des Lebens. Dabei könnten Gleichstellung, Nichtdiskriminierung, Barrierefreiheit, Produkte mit universellem Design und Inklusion allen Menschen, jungen wie alten, gesunden wie kranken und behinderten wie nicht-behinderten zugutekommen. Er geht auch auf die behinderungspolitischen Aspekte im Regierungsprogramm 2020 in Österreich ein und fragt kritisch danach, was erreicht wurde und was noch zu tun sei.

Darauf folgen Überlegungen zur **Umsetzung der UN-BRK in Deutschland** von **Felix Welti**. Er stellt die Rechtsprechung ua des Bundesverfassungsgerichts, des Bundessozialgerichts und des Bundesarbeitsgerichts zur Konvention sowie die Gesetzgebung vor, insbesondere das Bundesteilhabegesetz und das Gesetz zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts. Weiterhin benennt er Ansatzpunkte für rechtstatsächliche und rechtsvergleichende Forschung. Dabei könnten unter anderem die Rolle der Verbände von Menschen mit Behinderungen und die Auswirkungen föderaler Systeme untersucht werden.

Der Funktion, dem Sinn und dem Nutzen des **Verfahrens der Staatenprüfung** widmet sich **Valentin Aichele** in seinem Beitrag. Er stellt dabei immer wieder aufschlussreiche Bezüge zum internationalen Menschenrechtsschutzsystem sowie aktuell auch zu den Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 her und teilt seine wertvollen Erfahrungen aus der Leitung der Monitoring-Stelle des Deutschen Instituts für Menschenrechte.

Aicheles Beitrag ist eine profunde Vorstellung des Staatenprüfverfahrens und eine Fundgrube für Praxistipps. So etwa, wenn er die Vorteile des abgekürzten Verfahrens – weniger Oberflächlichkeit, Steuerung der Fragenliste über Input aus Zivilgesellschaft etc – schildert. Dem konstruktiven Dialog schreibt er Erfolg zu, „[...] wenn bei allen Beteiligten ein menschenrechtliches Problembewusstsein wächst und Lösungsmöglichkeiten offen überlegt werden könnten.“ Sein Beitrag stellt insgesamt eine kritische Bestandsaufnahme des Staatenprüfverfahrens dar und ist dazu geeignet, die Möglichkeiten und Grenzen dieses Verfahrens – vor allem auch die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft und der Monitoringstellen – besser zu verstehen.

Welche **Nachwirkungen das erste Staatenprüfverfahren Österreichs** hatte, stellt **Max Rubisch** anschaulich in seinem Beitrag dar. Er zeigt deutlich, dass Österreich die Empfehlungen des Ausschusses ernst genommen hat. So wurde

etwa eine neue Übersetzung der UN-BRK kundgemacht⁴ und darin bspw. „Integration“ durch „Inklusion“ ersetzt oder wurde vom Sozialministerium 2016 eine wissenschaftliche Studie über Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen in Auftrag gegeben, die im Dezember 2019 veröffentlicht wurde.⁵ Dennoch erwartet auch Max Rubisch vom aktuellen Staatenprüfverfahren nicht die Feststellung, dass Österreich die UN-BRK voll verwirklicht hat, sondern identifiziert er in seinem Beitrag Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht.

Der Sicht „des Ministeriums“ folgt eine Sicht „der **Zivilgesellschaft**“. Im Beitrag von **Petra Flieger** und **Volker Schönwiese** gehen die beiden auf ihre Erfahrungen im Rahmen von Staatenprüfverfahren zur UN-BRK, zur UN-Kinderrechtskonvention sowie zur UN-Frauenrechtskonvention ein. Sie treffen dabei die wichtige Feststellung, dass „[nur] durch kritische, die offiziellen Staatenberichte ergänzende Stellungnahmen und Berichte von NGOs [...] sich die prüfenden Ausschüsse ein differenziertes und vor allem auch vollständigeres Bild vom Stand der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in einem Land machen“ können. Ganz konkret zeigen sie am Beispiel der De-Institutionalisierung, wie ein Thema in der Staatenprüfung von Österreich aufgegriffen wird. In ihrem Beitrag teilen sie ihre wertvollen Erfahrungen auch in Bezug auf die Staatendialoge und die kritischen Dialoge. Ihr Beitrag ergänzt in wichtigen Punkten den Beitrag von Valentin Aichele.

Der Beitrag von **Verena Bentele** „Ja zur UN-BRK heißt ja zum Diskriminierungsschutz. Die aktive Rolle der **Zivilgesellschaft** bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ ist ein feuriges Plädoyer für die Bildung von Allianzen, damit im Staatenprüfverfahren und bei der Umsetzung der UN-BRK tatsächlich Fortschritte erzielt werden können. Sie schildert aber auch eindringlich, dass es für Selbstvertretung und Partizipation Ressourcen braucht: „Für echte Beteiligung sind personelle und dadurch bedingte finanzielle Ressourcen nötig, die längst nicht alle Organisationen haben.“

Aus der **Arbeitsgruppe zu „Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht“** sind die Inputs von Michael Ganner und Volker Lipp/Lena Baltzer/Maximilian Bresch/Pablo Hesse/René Schröder im Tagungsband enthalten. **Michael Ganner** geht in seinem Teil umfassend auf die **Rechts- und Handlungsfähigkeit** und den **Zugang zum Recht in Österreich** ein. Neben den Änderungen, die das 2. Erwachsenenschutzgesetz in Österreich bewirkt hat, berichtet er die ersten Erfahrungen mit der neuen Rechtslage sowie über nach wie vor

⁴ Ö BGBl III 105/2016.

⁵ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=718> (28.09.2020).

bestehende Konventionswidrigkeiten im österreichischen Recht. Das Regierungsprogramm 2020 verspricht in vielen Bereichen Verbesserungen. Jedoch selbst bei Umsetzung des Programms würde noch einiges an Handlungsbedarf bestehen bleiben. So identifiziert Ganner etwa einen zu starken Fokus auf bestimmte Formen von Behinderungen.

Im zweiten Teil gehen **Volker Lipp**, **Lena Baltzer**, **Maximilian Bresch**, **Pablo Hesse** und **René Schröder** analog auf die bestehende Rechtslage zur Rechtssubjektivität und zum Zugang zum Recht in Deutschland ein und kontrastieren dabei jeweils die Vorgaben der UN-BRK mit dem Rechtsbestand in Deutschland. Besonders spannend ist die Vorstellung der aktuellen Reformvorhaben des deutschen Betreuungsrechts, die die AutorInnen im letzten Kapitel ihres Beitrags vorstellen. Darin analysieren Lipp et al das Potential des aktuellen Entwurfs vor dem Hintergrund der UN-BRK.

Die intensiven Diskussionen, die in der **Arbeitsgruppe zu Bildung** (Art 24 UN-BRK) stattgefunden haben, fasst **Caroline Voithofer** zusammen. In ihrem Beitrag skizziert sie in Folge die Anforderungen von Art 24 UN-BRK und gibt einige Hinweise auf aktuelle Entwicklungen im Bildungsbereich in Österreich. Die Inputs aus der AG zu Bildung von Arne Frankenstein, Elisabeth Rieder und Lilit Grigoryan sind im Tagungsband im Volltext abgedruckt.

Arne Frankenstein stellt ausführlich und fundiert die **Rechtslage** zu Bildung – von den Kita- und Schulgesetzen über die Behindertengleichstellungsgesetze bis zum Arbeitsrecht – in **Deutschland** in Bezug zur UN-BRK vor. Er identifiziert vor allem drei zentrale Zukunftsaufgaben für das Erreichen eines inklusiven Bildungssystems: 1. die Anerkennung von Inklusion und Teilhabe als Querschnittsmaterie; 2. die Koordination aller beteiligten AkteurInnen und 3. die finanzielle und strukturelle Absicherung. Auch er plädiert vehement dafür, die Auswirkungen aus der Covid-19-Krise besonders „zu erforschen und gezielte Angebote bereitzustellen, die die krisenhaften Benachteiligungen ausgleichen, und zum anderen, die strukturellen Mängel insgesamt zu identifizieren und daraus abgeleitete Zukunftsaufgaben planmäßig abzarbeiten.“

Im Folgebeitrag widmet sich **Elisabeth Rieder** der **Bildungs- und Behindertenpolitik in Österreich**. Sie zeigt eindrücklich, dass Österreich von einem inklusiven Bildungssystem noch entfernt ist und schreibt vor allem der Sprache eine bedeutende Rolle für die Veränderung sowohl der Behindertenpolitik als auch der Bildungspolitik in Österreich zu. Sie verdeutlicht ihre Argumentation an einer Analyse der Begriffe „Integration“ und „Inklusion“, der Modelle von Behinderung, die implizit vertreten werden, sowie der „Sonder-Bildung“. Ihr Beitrag ist ein starkes Plädoyer für inklusive Bildungssysteme im Sinn von Art 24 UN-BRK.

In ihrem Beitrag geht **Lilit Grigoryan** auf das Recht auf **politische Partizipation** und **Selbstvertretung** von Menschen mit Behinderungen ein, das auch bei Entscheidungsprozessen in der Bildungspolitik zu berücksichtigen ist. Die Rechtslage kontrastiert sie mit der politischen Rechtswirklichkeit in Deutschland und liefert dabei spannende Einblicke in die NGO- und Selbstvertretungslandschaft. Nach einem Überblick über die menschenrechtliche Entwicklung des Rechts auf politische Partizipation schildert sie konkrete Partizipationsprozesse und hebt dabei speziell die problematische Fokussierung auf NGOs hervor, die auch von öffentlichen Ressourcen ökonomisch abhängig sind. In ihrem Beitrag finden sich wichtige Hinweise auf nach wie vor bestehende Barrieren bei der Verwirklichung des Rechts auf politische Partizipation.

Die zentralen Inhalte der Arbeitsgruppe zu **Arbeit** hält **Hansjörg Hofer** in seinem Beitrag für den Tagungsband fest. Da Emanzipation durch das Entgelt, das für Arbeit erhalten wird, möglich ist, ist die Zugänglichkeit des Arbeitsmarktes für Menschen mit Behinderungen von zentraler Bedeutung. Art 27 UN-BRK verbietet Diskriminierung aufgrund von Behinderung im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen und sichert ein gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit. Die Realitäten des österreichischen Arbeitsmarktes sind jedoch leider in vielen Hinsichten weit von den Vorgaben der UN-BRK entfernt. Zentral geht Hofer in seinem Beitrag etwa auf die Rolle der Werkstätten für Menschen mit Behinderung ein. Er nennt am Ende seines Beitrags zentrale Mindestschritte für „eine Annäherung an die Standards der UN-BRK“.

Yi-Chun Chou bereichert den Tagungsband um interessante Einblicke in den ostasiatischen Rechtsraum. Sie zeigt in ihrem Beitrag, dass trotz der Ratifikation der UN-BRK nach wie vor **geschützte und damit segregierte Arbeitsmärkte** für Menschen mit Behinderungen in **Japan, Südkorea und Taiwan** bestehen. Die Arbeitsmarktpolitiken seien vom sogenannten „Ost-Asiatischen Produktiven Wohlfahrtsregime“ geprägt, wonach sozialpolitische Konzepte nur dann umgesetzt werden, wenn sie der ökonomischen Entwicklung zuträglich sind. Sind mit ihnen hingegen Hürden für die ArbeitgeberInnen oder eine Schwächung des wirtschaftlichen Wachstums verbunden, hätten sie keine Chance auf Umsetzung. Die in der UN-BRK – so etwa in Art 27 UN-BRK – verbrieften Rechte seien oftmals mit Kosten verbunden, weshalb sie nicht umgesetzt würden. Die Regierungen würden nicht einmal daran denken, die ArbeitgeberInnen die erhöhten Kosten zB für die Schaffung von Barrierefreiheit tragen zu lassen. Sollte ein Staat offiziell die geschützten Arbeitsmärkte abschaffen, müsse dies verstärkt daraufhin untersucht werden, ob Menschen mit Behinderungen nicht auf anderen Ebenen Benachteiligungen erfahren und zB vom Sozialstaat abhängig gemacht werden.

Die Keynote der Tagung hielt **Delia Ferri** und widmete sich darin den Wirkungen der UN-BRK auf die **Behinderungspolitik der EU** sowie auf den **Rechtsrahmen** der Union. Sie zeigt darin die zentrale Rolle der UN-BRK als Impulsgeberin im Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht sowie für die Behindertenpolitik. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Behindertenpolitik im Rechtsrahmen der EU. Behandelt wird auch der rechtliche Status der UN-BRK im Unionsrecht sowie die Rolle der in der UN-BRK als „Standard-Norm“ im Fallrecht des europäischen Gerichtshofs (EuGH). Ferri arbeitet die Fortschritte in Bezug auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus der UN-BRK heraus und identifiziert jene Bereiche, in denen die EU bis jetzt am erfolgreichsten war, sowie nach wie vor bestehenden Handlungsbedarf. Sie schließt mit einem Blick in die Zukunft: Die anstehende Konferenz zur Zukunft Europas und das Thema „Soziale Fairness und Gleichberechtigung“ gelten dabei als wichtigste Prioritäten der EU.

Die Beiträge im Tagungsband versammeln die unterschiedlichen Perspektiven, die Behindertenpolitik als Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik faktisch in Österreich und Deutschland prägen. So unterschiedlich die Perspektiven auch sind, alle stimmen in dem Punkt überein, dass noch viel zu tun ist, um die Ziele der UN-BRK im Recht und in der Rechtswirklichkeit zu realisieren. Dabei gilt es nicht abstrakt losgelöst vom Alltag betroffener Personen in einen Auslegungstreit über Rechtstexten zu verfallen. Vielmehr bedarf es einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise der Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderung und der ernsthaften Bemühung, die Grundideen der UN-BRK in diesen zum Leben zu erwecken. Wohl wissend, dass die individuellen Bedürfnisse der Menschen eine Vielfalt von Maßnahmen und Wahlmöglichkeiten sowie eine dynamische Anpassung an Veränderungen erfordern, dass also „der Weg das Ziel“ ist.

Literatur

Ganner, Michael 2020: Grundzüge des Alten- und Behindertenrechts³ (2020).

Tiroler Monitoringausschuss 2020: Stellungnahme zur Corona-Krise, https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/gesellschaft-soziales/UN-Konventionen/tiroler-monitoring-ausschuss/dokumente/stellungnahmen/TMA_INFOR-MIERT_Corona_Krise.pdf (28.09.2020).

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2020: Schattenbericht zur List of Issues anlässlich der anstehenden Staatenprüfung durch den UN Fachausschuss – Entwurf (August 2020).

Univ.-Prof. Dr. Michael Ganner und
Univ.-Ass.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Caroline Voithofer
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81208 und 0043 512 507 81213
michael.ganner@uibk.ac.at und caroline.voithofer@uibk.ac.at

Dr.ⁱⁿ Elisabeth Rieder
Behindertenbeauftragte der Universität Innsbruck
Innrain 52c, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 8889
elisabeth.rieder@uibk.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Felix Welti
FB Humanwissenschaften
Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10, D-34109 Kassel
Telefon: 0049 561804 2970
welti@uni-kassel.de

Michael Ganner

Einblicke in die UN-BRK und ihre Umsetzung in Österreich

A. Allgemeines

Die UN-Behindertenrechtskonvention vom 13. 12. 2006 hat weltweit die Interessen von Menschen mit Behinderungen aufgegriffen und in einen gemeinsamen Aktionsplan verwandelt. Damit wurde eine neue Ära des Behindertenrechts eingeläutet. Ihr ging eine lange internationale Entwicklung voraus. Das Inkrafttreten am 13.12.2006 war daher nur ein Zwischenschritt, dem noch viele der Umsetzung und allenfalls Weiterentwicklung gefolgt sind, aber auch noch folgen müssen.

Bei dieser Konvention handelt es sich um ein völkerrechtlich verbindliches Übereinkommen, in dem sich die unterzeichnenden Mitgliedsstaaten verpflichten, die Bürgerrechte sowie die kulturellen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu garantieren und zu schützen. Ihnen sollen in gleicher Art und Weise, wie Menschen ohne Behinderungen, die Grundrechte und Grundfreiheiten unter Wahrung ihrer Würde zukommen. Der diskriminierungsfreie Zugang von Menschen mit Behinderungen zu allen Menschenrechten soll unter anderem dadurch gewährleistet werden, dass Diskriminierungsverbote auf einfachgesetzlicher Ebene in Bereichen wie Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Zugang zu Information und öffentlichen Einrichtungen geschaffen werden. Ziel ist die vollständige „Inklusion“ von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft. Es handelt sich bei der UN-Behindertenrechtskonvention um das erste rechtsverbindliche Instrument auf der Ebene der Vereinten Nationen, das alle Bereiche der Behindertenthematik abdeckt. Teilbereiche wurden bereits im Weltaktionsprogramm für Menschen mit Behinderungen (1982), in der Deklaration über die Rechte von geistig behinderten Personen (1971) sowie in der Deklaration über die Rechte von behinderten Menschen (1975) normiert.

Das **Fakultativprotokoll** zur UN-Behindertenrechtskonvention regelt ein internationales Beschwerdeverfahren für Verletzungen der UN-BRK. Mit der Ratifikation dieses Fakultativprotokolls unterwirft sich der jeweilige Staat diesem Beschwerdeverfahren. Es wurde ein „Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ eingerichtet, an den sich Personen oder Personengruppen wenden können, die behaupten, Opfer einer Verletzung der UN-BRK durch den betreffenden Vertragsstaat zu sein. Zuerst müssen aber alle zur Verfügung stehenden innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft werden.

B. Österreich

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13.12.2006 und das dazugehörige Fakultativprotokoll wurden in Österreich 2008 ratifiziert. Beim **Bundesbehindertenbeirat** wurde anschließend ein **Monitoringausschuss** eingerichtet, der die Aufgabe hat, die Umsetzung der Konvention auf nationaler Ebene zu überwachen. Vergleichbares machen die Monitoringausschüsse in den österreichischen Bundesländern in Angelegenheiten, für die die Bundesländer zuständig sind. Von ihnen, aber auch von den Behindertenorganisationen, gehen seither vielseitige Aktivitäten in Bezug auf die Umsetzung der Konvention aus.

2010 hat Österreich den ersten Staatenbericht über die Umsetzung der Konvention erstellt und den Vereinten Nationen vorgelegt. In den General Comments des Fachausschusses wurden einige Aspekte durchaus kritisch hinterfragt (zB Sachwalterrecht,¹ Unterbringung, Schwangerschaftsabbruch, Sonderschulen).²

Nummehr liegt der **zweite Staatenbericht** vor. Ihm zugrunde liegen 45 Fragen, die der UN-Behindertenrechtsausschuss an Österreich übermittelt hat. Ausführlich befasst sich damit in diesem Buch der Beitrag von Max Rubisch: Die UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich: Von der Staatenprüfung 2013 zum zweiten und dritten Staatenbericht 2019.³

Dieser zweite Staatenbericht beschreibt auch im Detail die bisher im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention gesetzten Maßnahmen.

Als ganz zentraler Punkt ist dabei die komplette Überarbeitung des Sachwalterrechts zu nennen.⁴ Dieses heißt seit 1.7.2018, internationalen Trends entsprechend, **Erwachsenenschutzrecht**. Bei der Reform wurden erstmals SelbstvertreterInnen umfassend eingebunden und beteiligt. Im Rahmen dieses dreijährigen Prozesses konnte bei allen Beteiligten, insbesondere auch bei den Behindertenverbänden, ein umfassender Konsens erzielt werden. Mit dem neuen Erwachsenenenschutzrecht wurde die Autonomie betroffener Personen ausgebaut und Beschränkungen der Handlungsfähigkeit wurden reduziert.⁵ Erste Ergebnisse zeigen, dass sich das neue Recht weitgehend bewährt (s Studie „Erste Erfahrungen mit dem 2. ErwSchG“⁶).

Daneben wurden Maßnahmen im Bereich der **Bildung** und bei der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im öffentlichen Dienst gesetzt. Für die

¹ Entspricht dem Betreuungsrecht in Deutschland.

² www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx (25.09.2020).

³ Siehe Seiten 77-87.

⁴ Ganner/Barth (2010) 204; Müller (2013) 241.

⁵ Ausführlich dazu Barth/Ganner (2019).

⁶ <https://www.uibk.ac.at/rtf/> (11.11.2020).

Universitäten wurde normiert, dass auch bei den universitären Studien die Zielsetzungen der inklusiven Bildung zu beachten sind. Einen wichtigen Fortschritt im Bereich der Bildung brachte die vom Bildungsministerium im Jahr 2015 erarbeitete „Verbindliche Richtlinie zur Entwicklung von Inklusiven Modellregionen“, die die pädagogischen, rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Entwicklung inklusiver Modellregionen festlegt und Orientierung für die Bundesländer bietet.

Einige Bundesländer haben ihre „Behindertengesetze“ reformiert und bezeichnet diese nunmehr teilweise als „Teilhabegesetze“. Oberösterreich hat zum Beispiel mit einer Novelle des oberösterreichischen Chancengleichheitsgesetzes (LGBI 10/2015) die Leistung der Persönlichen Assistenz im Auftraggebermodell eingeführt, bei welchem ein höherer Grad an Selbstbestimmung der Betroffenen gegeben ist. Leistungsbescheide haben in den Formaten „Leicht Lesbar“ bzw. „Leicht Verständlich“ zu ergehen. Neu aufgenommen wurde die Leistung „Persönliche Zukunftsplanung“. Dabei handelt es sich um Beratungs- und Informationsdienste durch Peers für Menschen mit Behinderungen.

C. Internationale Entwicklung

Auch die Europäische Union hat ebenso, wie alle EU-Mitgliedsstaaten außer Irland, die UN-Behindertenrechtskonvention ratifiziert (Inkrafttreten 2011). Gemäß Art 216 Abs 2 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union und die Mitgliedsstaaten. Dadurch ergibt sich für die gesamte EU eine einheitliche Entwicklung im Bereich der Behindertenpolitik und des Behinderten- und Altenrechts. Die Europäische Kommission arbeitet darüber hinaus bei der Umsetzung der Konvention eng mit den Mitgliedsstaaten zusammen. Die UN-Behindertenrechtskonvention kann daher als zentraler Motor der Weiterentwicklung im europäischen Behindertenwesen bezeichnet werden. Das betrifft nicht nur rechtliche Aspekte, sondern alle Bereiche des Lebens. Gleichstellung, Nichtdiskriminierung, Barrierefreiheit, Produkte mit universellem Design und Inklusion kommen dabei allen Menschen, jungen wie alten, gesunden wie kranken und behinderten wie nicht-behinderten zugute.

Die UN-Behindertenrechtskonvention ist aber nicht nur in Europa ein Motor für die Weiterentwicklung im Behindertenwesen, sondern weltweit. 182 Staaten haben sie ratifiziert.⁷ Weltweit werden die Erforderlichkeit der Anpassung bestehender Rechts- und Sozialsysteme an die Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention diskutiert. Das betrifft

⁷ <http://www.un.org/disabilities/documents/maps/enablemap.jpg> (24.04.2020).

- das Erziehungswesen, wo inklusive Bildung gefordert ist,
- das Erwachsenenschutzrecht, wo die unterstützte Entscheidungsfindung anstelle von Vertreterentscheidung verlangt wird,
- das aktive und passive Wahlrecht für Menschen mit Behinderungen,
- die Zulässigkeit von Zwangsmaßnahmen (Zwangsanhaltung und medizinische Zwangsbehandlung),
- den diskriminierungsfreien Zugang zu Gesundheitsleistungen,
- die eigene Wahl der Wohnform (Heim oder Versorgung zu Hause),
- den diskriminierungsfreien Zugang zur Justiz und Rechtswahrnehmung und -durchsetzung im Allgemeinen,
- etc.

Die unmittelbare Anwendbarkeit und der Grad der tatsächlichen Umsetzung in den einzelnen Ländern – auch innerhalb Europas – unterscheiden sich allerdings teilweise beträchtlich.

D. Regierungsprogramm 2020

Österreich hat seit Anfang 2020 eine neue Regierung. Diese bekennt sich grundsätzlich und umfassend zur Teilhabe aller Menschen an der Gesellschaft.⁸ Dementsprechend wurden konkrete Maßnahmen für die Umsetzung der UN-BRK in das Regierungsprogramm aufgenommen.⁹

Das Regierungsprogramm heißt „Aus Verantwortung für Österreich“. Gemeint ist damit wohl die Verantwortung für die Menschen in Österreich. Die neue Regierung bekennt sich darin erfreulicherweise sehr klar zur UN-Behindertenrechtskonvention. Darin heißt es in Bezug auf die Konvention und die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft ausdrücklich: „Die nächsten Jahre sind nun der intensiven Umsetzung zu widmen.“ „Die Bundesregierung bekennt sich zu klaren Maßnahmen, die eine bestmögliche Inklusion von Menschen mit Behinderung in die Gesellschaft und in die Arbeitswelt ermöglichen und vorhandene Barrieren in allen Lebensbereichen beseitigen.“ Und weiters: „Diese Bundesregierung legt ein besonderes Augenmerk

⁸ Zur Teilhabe siehe Pitschas (2014) 461; Trenk-Hinterberger (2015) 91.

⁹ Republik Österreich (2020).

auf die Bereiche Bildung und Arbeit. Hier gilt es, als längerfristiges Ziel ein inklusives Bildungssystem zu schaffen [...].¹⁰

Folgende sind die wichtigsten im Regierungsprogramm konkret geplanten Maßnahmen:

- Ganz generell ist **Chancen-Gleichheit** für alle ein wichtiger Aspekt, der in vielen Abschnitten des Regierungsprogramms zum Ausdruck kommt.
- Die Möglichkeit für die **Teilnahme an Wahlen** soll für Menschen mit Behinderungen verbessert werden. Schon jetzt ist Österreich insofern vorbildlich, als eine Behinderung nie einen Ausschluss vom Wahlrecht rechtfertigt. In vielen anderen europäischen Ländern führt die Bestellung eines Erwachsenenvertreters (für alle Angelegenheiten) zum Ausschluss vom Wahlrecht. Das ist in Österreich schon seit den 1980er Jahren nicht mehr der Fall. Verbesserungsbedürftig sind aber die barrierefreien Wahlinformationen und Wahlzettel sowie die Begleitung durch UnterstützerInnen in der Wahlkabine.
- Die **Unterbringung und der Maßnahmenvollzug** sollen geändert werden. Es handelt sich dabei um eine präventive „Sicherungsverwahrung“ für psychisch kranke oder in vergleichbarer Weise beeinträchtigte Personen. Beim Unterbringungsgesetz geht es um Selbst- oder Fremdgefährdung, beim Maßnahmenvollzug nur um Fremdgefährdung. Der Maßnahmenvollzug setzt, im Unterschied zur Unterbringung, voraus, dass schon eine „Anlasstat“ (zB gefährliche Drohung) begangen wurde. Es wurde festgestellt, dass es derzeit große regionale Unterschiede in der Beurteilung der Unterbringungsvoraussetzungen gibt. Ziel ist eine Vereinheitlichung der Vorgehensweise in der Praxis. Um den in ländlichen Regionen bestehenden Engpass an Amtsärzten auszugleichen, ist die Schaffung eines „Ärztepools“ geplant. Der Maßnahmenvollzug ist schon längere Zeit eine leigistische Baustelle und entspricht den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention bei Weitem nicht. Die zentrale Grundlage für die zwangsweise Vornahme von Freiheitsbeschränkungen ist in allen diesen Fällen eine Gefahrenprognose.

¹⁰ Republik Österreich (2020) 193.

Und hier liegt „der Hund“ begraben. Seriöse Gefahrenprognosen sind kaum möglich. Die Wissenschaft geht von 50 bis 90 %¹¹ und das Justizministerium von 75 % Fehlprognosen aus.¹² Man nimmt also ohnehin schon bewusst in Kauf, dass in zirka drei Viertel der Fälle Menschen zu Unrecht in ihrer Bewegungsfreiheit beschränkt werden, was oft psychische und körperliche Schäden nach sich zieht.

Für Menschen mit Behinderungen weniger bedrohlich, aber in diesen Kontext passend ist die im Regierungsprogramm geplante „**Sicherungshaft**“ zum Schutz der Allgemeinheit vor terroristischen Anschlägen. Interessanterweise wurde gerade das Unterbringungsrecht teilweise als für Menschen mit Behinderungen diskriminierend bezeichnet, weil eine Unterbringung für Menschen ohne Behinderungen nicht vorgesehen sei. Mit der „Sicherungshaft“ würde hier ein Ausgleich geschaffen, der aber so wohl nicht wünschenswert ist.

- Auch auf dem **Arbeitsmarkt** soll die Inklusion von Menschen mit Behinderungen vorangetrieben werden. Es soll eine Beschäftigungsoffensive für Menschen mit Behinderungen geben und sie sollen für ihre Arbeit einen normalen „Lohn“ erhalten, und nicht, wie jetzt häufig, ein geringfügiges „Taschengeld“, insbesondere, wenn sie in entsprechenden „Werkstätten“ arbeiten. Das wäre nämlich auch die Voraussetzung für einen eigenen Pensionsanspruch.
- Bei der **Bildung** ist die Inklusion bis zum tertiären System, also inklusive der Hochschulbildung vorgesehen. Alle Schulen und Universitäten sollen barrierefrei nutzbar sein. Die Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer soll verbessert und die Lehrpläne sollen inklusiver werden.
- Es sollen insgesamt mehr Dolmetscherinnen und Dolmetscher für Gebärdensprache ausgebildet werden.
- Es soll künftig voll finanzierte Therapieplätze im Bereich der Psychotherapie geben. Derzeit muss man häufig den Großteil der Kosten selbst tragen.

¹¹ <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/13-05/index.php?sz=8> (06.05.2020).

¹² Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug (2015) 42.

- Um ein selbstbestimmtes Leben für Menschen mit Behinderungen sicherstellen zu können, soll die „persönliche Assistenz“ ausgebaut werden und es wird die Einführung eines Inklusionsfonds, unter anderem zur Finanzierung dieser, geprüft. Der Anspruch auf persönliche Assistenz soll in allen Lebensbereichen bundeseinheitlich geregelt werden.
- Es ist sogar die bedarfsgerechte Finanzierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und des Nationalen Aktionsplans (NAP) vorgesehen.

E. Abschließende Bemerkungen

Die UN-Behindertenrechtskonvention hat in Österreich zu einer intensiven und positiven Entwicklung in sehr vielen gesellschaftlichen Bereichen geführt, die für Menschen mit Behinderungen von Bedeutung sind. Das kommt immer auch den Menschen „ohne Behinderungen“ zugute, sofern es solche überhaupt gibt. Und jene, die im Sinne der Konvention vielleicht als Menschen „ohne Behinderungen“ gelten, werden möglicherweise durch Krankheit, Unfall oder auch nur altersbedingt zu Menschen mit Behinderungen. Insofern kommen Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, Inklusion usw allen und der Gesellschaft in ihrer Gesamtheit zugute.

Die positiven Entwicklungen sind nicht primär der UN-Behindertenrechtskonvention als völkerrechtlichem Vertrag zu verdanken, sondern den dahinterstehenden Akteuren (Monitoringausschuss, Behindertenverbände, SelbstvertreterInnen, Fachausschuss der Vereinten Nationen mitsamt seinen General Comments und viele andere).

Österreich schlägt sich im internationalen Vergleich nicht schlecht. Die Konvention wurde sowohl von der Politik als auch der Verwaltung und vieler Bereiche der Gesellschaft positiv aufgenommen und durchaus in einigen Bereichen umgesetzt. Vom 2012 von der österreichischen Bundesregierung beschlossenen „Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012 – 2020 (NAP)“, welcher die Leitlinien der österreichischen Behindertenpolitik enthält, das politisch verbindliche Programm für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vorgab und nach wie vor gibt, waren mit Ende des Jahres 2018 von 250 geplanten Maßnahmen immerhin 170 (68 %) umgesetzt bzw in planmäßiger Umsetzung, 69 (27,6 %) waren teilweise umgesetzt bzw in Vorbereitung und 11 Maßnahmen (4,4 %) waren noch nicht umgesetzt.

Vieles ist getan, vieles noch zu tun.

Literatur

- Arbeitsgruppe Maßnahmenvollzug 2015: Bericht an den BMJ über die erzielten Ergebnisse, BMJ-V70301/0061-III 1/2014 Jänner 2015.
- Barth, Peter/Ganner, Michael 2019: Handbuch Erwachsenenschutzrecht (2019)³.
- Ganner, Michael/Barth, Peter 2010: Die Auswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention auf das österreichische Sachwalterrecht, BtPrax 2010, 204.
- Müller, Robert 2013: Entwicklungsbedarf des Sachwalterrechts aufgrund der UN-Behindertenrechtskonvention, iFamZ 2013, 241.
- Pitschas, Rainer 2014: Gestaltung von Teilhabe nach Maßgabe des Art 19 der UN-Behindertenrechtskonvention: aber wie? - Handlungsfelder und Wege inklusionsorientierter Unterstützung unabhängiger Lebensführung durch staatliche Daseinsvorsorge in Deutschland, NLMR 2014, 461.
- Republik Österreich 2020: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (11.11.2020).
- Trenk-Hinterberger, Peter 2015: Gestaltung von Teilhabe nach Maßgabe des Art 19 der UN-Behindertenrechtskonvention: aber wie? NLMR 2015, 91.

Univ.-Prof. Dr. Michael Ganner
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81208
michael.ganner@uibk.ac.at

Die UN-BRK und ihre Umsetzung in Deutschland

A. Einführung

Die 2006 von der UN-Generalversammlung beschlossene UN-BRK¹ ist 2008 von Bundestag und Bundesrat für die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden, einstimmig und ohne Vorbehalte². Am 26. März 2009 ist sie für Deutschland in Kraft getreten³.

Seitdem ist viel passiert: So hatte die Denkschrift der Bundesregierung zur Ratifikation noch den Eindruck erweckt, eine Änderung von Gesetzen sei nicht notwendig⁴. In den Ländern und Gemeinden wurde zum Teil diskutiert, ob dieser vom Bund abgeschlossene Vertrag bei ihnen überhaupt Handlungspflichten auslösen könne. Diese Diskussion hatte sich vereinzelt auch in der Rechtsprechung niedergeschlagen⁵. Ansonsten waren Rechtsprechung und Rechtswissenschaft zunächst vor allem damit befasst, über die unmittelbare und mittelbare Anwendbarkeit der Konvention zu debattieren⁶.

In der 18. (2013-2017) und 19. Wahlperiode (seit 2017) des Deutschen Bundestages und nach der Prüfung des ersten Staatenberichts 2015⁷ bietet sich ein zumindest gemischtes Bild: In der Begründung mehrerer Gesetze in Bund und Ländern, namentlich des arbeits- und sozialrechtlichen Bundesteilhabegesetzes⁸ und bei der Novellierung der Behindertengleichstellungsgesetze⁹, ist ausdrücklich auf die UN-BRK Bezug genommen worden. Der Bund und alle sech-

¹ Vgl Degener/Bregg (2019) 43-77.

² Zum Verfahren BR-Drucks 760/08; BT-Drucks 16/10808, 16/11234.

³ Dt BGBl 2008 II S 1420; Bekanntmachung vom 5.6.2009, dt BGBl 2009 II S 812.

⁴ BR-Drucks 16/10808: Dort wird kein Änderungsbedarf eines Gesetzes benannt.

⁵ Hessischer VGH Kassel, B v 12.11.2009, 7 B 2763/09; Niedersächsisches OVG Lüneburg, B v 16.9.2010, 2 ME 278/10. Dagegen zu Recht: Riedel/Arend (2010) 1346-1349; Krajewski (2010) 120-125; von Bernstorff (2011) 203-217.

⁶ Zusammenfassend zur Diskussion auf dem Stand der ersten Staatenberichterstattung: Uerpmann-Witzack (2016) 29-76; Nieding (2016) 77-92; Welti (2016c) 635-658.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015).

⁸ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG) vom 5.9.2016, BT-Drucks 18/9522; vgl Welti (2018a).

⁹ Entwurf eines Gesetzes zur Weiterentwicklung des Behindertengleichstellungsrechts vom 9.3.2016, BT-Drucks 18/7824.

zehn Länder haben Koordinierungsmechanismen eingerichtet und Aktionspläne aufgestellt¹⁰, die sich zu einer Umsetzung der Konvention bekennen. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Status der Konvention in der deutschen Rechtsordnung klarer geworden. Gerichte, Behörden und die wissenschaftliche Literatur beziehen sich auf sie. So weist die juristische Datenbank Juris für das etwas unbehelfliche Norm-Kürzel „Unbehürbk“ 1.412 Treffer aus, davon 169 in der Rechtsprechung, 158 für Bücher und 1.085 bei Aufsätzen. Mit dem gebräuchlicheren Kürzel „UN-BRK“ in der Textsuche kommt man zu immerhin 98 weiteren Gerichtsentscheidungen sowie zu 324 Bundestags- und Bundesratsdrucksachen; bei Letzteren kommen noch einmal 43 dazu, in denen nur „CRPD“ referenziert wird (Stand: 29.9.2020).

Das könnte angesichts der Relevanz der Konvention für Millionen Menschen durchaus mehr sein. Aber jedenfalls lässt die UN-BRK damit ältere Menschenrechtspakte wie Sozialpakt, Zivilpakt, Frauen- und Kinderrechtskonvention in der öffentlichen, institutionellen und wissenschaftlichen Resonanz hinter sich. Das gilt erst recht in den der Jurisprudenz benachbarten Wissenschaften und Professionen wie Pädagogik¹¹ und Medizin, die sich intensiv mit Konzeption und Inhalten der UN-BRK beschäftigen. Vor allem über die Disability Studies gibt es auch eine Befassung in den Sozial-, Politik- und Kulturwissenschaften¹². Der zweite und dritte Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland wurde 2019 abgegeben¹³ und wird voraussichtlich 2021 vom Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen geprüft werden. Dies bietet Anlass für eine zusammenfassende und vergleichende Betrachtung der ersten Dekade, in der sich Deutschland an die Konvention gebunden hat.

B. Der rechtliche Status der UN-BRK in Deutschland

Die UN-BRK gilt in der Bundesrepublik Deutschland wie andere völkerrechtliche Verträge im Rang eines einfachen Bundesgesetzes. Das bedeutet, dass sie überhaupt verbindlich – und nicht etwa politische Deklaration oder Soft Law – ist, dass sie Vorrang gegenüber dem Landesrecht nach Art 31 GG hat und auch

¹⁰ Im Bund: Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention – Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft, BT-Drucks 18/9000 vom 29.6.2016; vgl den Zwischenbericht der Bundesregierung: BT-Drucks 19/5260 vom 25.10.2018. Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 8b.

¹¹ Vgl Biermann/Pfahl (2016) 199-207.

¹² Vgl Hirschberg/Köbsell (2016) 555-568; Waldschmidt (2015) 334-344.

¹³ Zweiter und Dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drucks 19/11745 vom 18.7.2019.

gegenüber Verordnungen, Satzungen, Richtlinien und anderen untergesetzlichen Normen auf Bundesebene vorrangig und Prüfungsmaßstab ist. Sie ist hingegen nicht – wie EU-Recht (Art 23 GG), Verfassungsrecht (Art 20 Abs 3 GG) und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts (Art 25 GG) – grundsätzlich vorrangiges Recht¹⁴. Strittig bleibt im Einzelnen, wie sich die UN-BRK zu widersprechendem Landesrecht verhält, wenn dies in alleiniger Landeskompetenz (Art 70 GG) erlassen ist.

1. Menschenrechte als allgemeine Regel des Völkerrechts?

Noch diskussionsbedürftig erscheint die meist vorausgesetzte und nicht problematisierte Aussage, die UN-BRK als Völkervertragsrecht gehöre nicht zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die nach Art 25 GG den Gesetzen vorgehen. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehört das universelle Völkergewohnheitsrecht, das auch die grundlegenden Menschenrechte umfasst¹⁵. Was dies für die UN-BRK bedeutet, ist noch in Wissenschaft und Rechtsprechung zu klären.

2. Menschenrechte und Grundrechte

Herausgearbeitet worden ist in der Rechtsprechung des BVerfG, insbesondere den Entscheidungen zur Zwangsbehandlung nach dem Betreuungsrecht 2016¹⁶, zur Fixierung bei öffentlich-rechtlicher Unterbringung 2018¹⁷ und zum Wahlrecht zum Bundestag 2019¹⁸ – das Verhältnis zum Grundgesetz, das seit 1994 ein Benachteiligungsverbot wegen Behinderung (Art 3 Abs 3 Satz 2 GG) enthält¹⁹. Das BVerfG hat hier klargestellt, dass die UN-BRK zur Auslegung des Benachteiligungsverbots im Rahmen methodisch vertretbarer Spielräume heranzuziehen ist²⁰. Das knüpft an die Rechtsprechung zur Bedeutung der Europäischen Menschenrechtskonvention seit der „Görgülü“-Entscheidung von 2004 an²¹. Damit bindet das BVerfG nicht nur sich selbst, sondern auch die

¹⁴ Vgl zusammenfassend: Banafsche (2018); bereits: Masuch (2012).

¹⁵ BVerfG, B v 26.10.2004, 2 BvR 955/00, 2 BvR 1038/01, BVerfGE 112, 1 Rn 99. Vgl Jarass in Jarass/Pieroth¹⁶ Art 25 GG Rn 14.

¹⁶ BVerfG, B v 26.7.2016, 1 BvL 8/15, BVerfGE 142, 313. Dazu: Schmidt-Recla (2017a) 92-96.

¹⁷ BVerfG, Urt v 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, BVerfGE 149, 293. Dazu: Schemmel (2019) 277-284; Masur (2019) 121-126.

¹⁸ BVerfG, B v 29.1.2019, 2 BvC 62/14, BVerfGE 151, 1. Dazu Anmerkung von Schmalenbach (2019); Brosey (2019) 62-62.

¹⁹ Zu diesem BVerfG, B v 8.10.1997, 1 BvR 9/97, BVerfGE 96, 288 (Sonderschule). Dazu Caspar (2000) 135-144; BVerfG, B v 19.1.1999, 1 BvR 2161/94, BVerfGE 99, 341 (Testierausschluss Taubstummer); dazu Besprechung von Rohlfing/Mittenzwei, FamRZ 2000, 654-660.

²⁰ Vergleichend dazu Waddington (2018) 546-549.

²¹ BVerfG, B v 14.10.2004, 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307; dazu Grupp/Stelkens (2005) 133-143; Ruffert (2007) 245-255.

anderen Gerichte, deren Auslegung des Grundgesetzes und seiner Wirkungen auf das einfache Recht im Lichte der UN-BRK es bei Verfassungsbeschwerden (Art 93 Abs 1 Nr. 4a GG) und konkreten Normenkontrollen (Art 100 GG) überprüft.

3. Quellen der Interpretation

Allerdings hat das BVerfG zugleich deutlich gemacht, dass es die Überprüfung, in welchem Umfang und mit welchem Inhalt die UN-BRK zur verfassungskonformen Auslegung des deutschen Rechts beachtet werden muss, selbst vornimmt. Die Auslegung des UN-Fachausschusses im Rahmen der Staatenberichtsprüfungen, von General Comments und von Individualbeschwerden sieht das BVerfG als weniger verbindlich an als diejenige des EGMR zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Den Fachausschuss, als Nicht-Gericht, sieht es nicht als zur verbindlichen Auslegung der Konvention berufen an. Entsprechend fordert das BVerfG nur²² – aber immerhin –, dass die Gerichte sich mit den Dokumenten des Fachausschusses auseinandersetzen²³. Dies tut es selbst in den drei genannten Entscheidungen und kommt jeweils zu dem Ergebnis, dass – anders als der Fachausschuss verstanden werden kann – nicht jede Zwangsbehandlung, nicht jede Fixierung und nicht jeder Wahlrechtsausschluss verboten sei. Stets argumentiert es dabei auch mit dem Wortlaut der Konvention, zum Teil auch mit der Rechtsprechung des EGMR. Während hier, jedenfalls bei isolierter Betrachtung der Textstellen, der Eindruck entstehen könnte, das BVerfG prüfe das deutsche Recht am Maßstab der UN-BRK, so wie es selbst diese versteht, werden die Grenzen in der Entscheidung von 2018 zum Schleswig-Holsteinischen Landesblindengeld deutlich²⁴. Der dortige Beschwerdeführer hatte sich gegen die Kürzung dieser bedürftigkeitsunabhängigen Sozialleistung gewandt. Das BVerfG verneinte schon die Zulässigkeit und führte aus, die UN-BRK sei nicht, auch nicht mittelbar durch die in Art 20 Abs 3 GG verankerte Gesetzesbindung, ein eigenständiger Prüfmaßstab. Der knappen Begründung des Gerichts ist aber auch zu entnehmen, dass in der Beschwerde versäumt worden war, den Bezug zu anderen Grundrechten und zum Vorrang des Bundesrechts herzustellen.

²² Kritisch: Payandeh (2020) 125-128; Schmalenbach (2019) 567, 569. Positiver: Reiling (2018) 311-338.

²³ BVerfG, B v 26.7.2016, 1 BvL 8/15, BVerfGE 142, 313 Rn 89, 90; BVerfG, Ur t v 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, BVerfGE 149, 293 Rn 91; BVerfG, Ur t v 29.1.2019, 2 BvC 62/14, BVerfGE 151, 1 Rn 64, 65.

²⁴ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v 1.2.2018, 1 BvR 1379/14.

4. EU-Recht und UN-BRK

Eine weitere Dimension der Geltung ergibt sich aus dem EU-Recht²⁵. Seit der Ratifikation der UN-BRK durch die Europäische Union 2010²⁶ zieht der EuGH die Konvention zur Auslegung des EU-Rechts heran, vor allem der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie 2000/78²⁷. Insoweit nimmt sie am Anwendungsvorrang des EU-Rechts und dem Gebot richtlinienkonformer Auslegung teil, wie insbesondere das Bundesarbeitsgericht erkannt hat²⁸. Aktuell beeinflusst die EU-Website-Richtlinie 2016/2102²⁹ das deutsche Recht. In den nächsten Jahren wird die Umsetzung der EU-Barierefreiheits-Richtlinie 2019/882³⁰ bis Juni 2022 ins Zivilrecht wirken.

5. Unmittelbare Anwendbarkeit?

Was ist nun mit dem Streit um die unmittelbare Anwendbarkeit? Hier geht es darum, ob sich unmittelbar aus der Konvention Leistungsrechte ableiten und einklagen lassen. Dies wurde von den Sozialgerichten³¹ und Verwaltungsgerichten³² in meist sozialrechtlichen oder schulrechtlichen Streitigkeiten durchgängig abgelehnt, die weiterhin auf der Basis des Sozialgesetzbuchs oder der Schulgesetze der Länder entschieden haben und Ansprüche neben oder gegen deren Normierung nicht zuerkannt haben. Eine solche Anwendung neben bestehendem Recht oder gegen es – gestützt auf einen Vorrang späteren Rechts³³ – wollten die Gerichte allenfalls akzeptieren, wenn sie sich aus Wortlaut und Willen

²⁵ Vgl. Schär/Angermann (2015) 352-364; Waldschmidt (2019) 79-105.

²⁶ Council Decision 2010/48/EC, L 23/35.

²⁷ EuGH, Urt v 11.4.2013, C-335/11, C-337/11 (Ring, Skouboe Werge), ZESAR 2013, 415 mit Anm. Hiebl, dazu Groskreutz/Welti (2013); EuGH, Urt v 18.12.2014 C-354/13 (Kaltoft), dazu Papadopoulou, www.reha-recht.de, B9-2015; EuGH, Urt v 1.12.2016, C-395/16 (Daouidi), ZESAR 2017, 505 mit Anm. Welti; EuGH, Urt v 9.3.2017, C-406/15 (Milkova), ZESAR 2017, 444 mit Anm. Porsche; EuGH, Urt v 11.9.2019, C-397/18 (Nobel Plastiques Ibérica), ZESAR 2020, 282 mit Anm. Welti.

²⁸ BAG, Urt v 19.12.2013, 6 AZR 190/12, BAGE 147, 60 Rn 51, 52.

²⁹ Richtlinie (EU) 2016/2102 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über den barrierefreien Zugang zu den Websites und mobilen Anwendungen öffentlicher Stellen.

³⁰ Richtlinie (EU) 2019/882 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen.

³¹ Sächsisches LSG Chemnitz, Urt v 17.4.2013, L 8 SO 84/11; LSG Baden-Württemberg Stuttgart, Urt v 18.7.2013, L 7 SO 4642/12; LSG Nordrhein-Westfalen Essen, B v 6.2.2014, L 20 SO 436/13 B ER; Bayerisches LSG München, Urt v 30.9.2015, L 2 P 22/13; LSG Niedersachsen-Bremen Celle, Urt v 25.2.2016, L 8 SO 52/14.

³² Hessischer VGH Kassel, B v 16.5.2012, 7 A 1138/11.Z., Behindertenrecht 2013, 30; VGH Baden-Württemberg Mannheim, B v 21.1.2012, 9 S 1833/12, VBIBW 2013, 386; Bayerischer VGH München, B v 4.9.2015, 7 CE 15.1791, BayVBl 2016, 129.

³³ Dazu Bayerisches LSG München, Urt v 30.9.2015, L 2 P 22/13 Rn 33.

der Vertragsparteien klar ergebe, was bei Formulierungen wie „die Vertragsstaaten anerkennen“ in Art 19 oder Art 24 UN-BRK nicht der Fall sei.

Nur für das Diskriminierungsverbot aus Art 5 UN-BRK wurde, zuerst vom Bundessozialgericht, eine unmittelbare Anwendbarkeit bejaht³⁴, nicht ohne den Hinweis, daraus ergebe sich nicht mehr als aus einer konventionskonformen Auslegung des Benachteiligungsverbots im Grundgesetz. Damit wurde die Verantwortung für die leistungsrechtliche Umsetzung der UN-BRK dort platziert, wo sie wohl auch primär hingehört: beim nationalen und föderalen Gesetzgeber.

Problematisch an der Diskussion und ihrem Niederschlag in der Rechtsprechung, bei Behörden und Betroffenen war aber, dass nicht selten von der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit auf die Nicht-Anwendbarkeit überhaupt geschlossen wurde. Die Heranziehung der UN-BRK bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und der Ausfüllung von Ermessen ist jedoch ein anderes Thema. Sie ist nicht nur möglich, sondern in der völker- und menschenrechtsfreundlichen Ordnung des Grundgesetzes auch geboten³⁵.

C. Zur Umsetzung

1. Gesetzgebung

Seit 2009 haben Bund und Länder in Deutschland in der Gesetzgebung immer wieder auf die UN-BRK Bezug genommen. Dabei lassen sich mindestens vier große Regelungskomplexe identifizieren: das Behindertengleichstellungsrecht, das Sozialrecht der Behinderung und Rehabilitation, das Schulrecht und das Betreuungs- und Unterbringungsrecht.

1.1. Behindertengleichstellungsrecht im öffentlichen Recht

Nachdem 1994 das Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung in Art 3 Abs 3 Satz 2 GG verankert worden ist, wurde das Behindertengleichstellungsrecht als eigenständiger Regelungsbereich sichtbar. Zwischen 1999 und 2008 hatten der Bund und alle Länder Behindertengleichstellungsgesetze für das öf-

³⁴ BSG, Urt v 6.3.2012, B 1 KR 10/11 R, BSGE 110, 194.

³⁵ Ebenso BVerfG, B v 29.1.2019, 2 BvC 62/14, BVerfGE 151, 1 Rn 62; BSG, Urt v 23.7.2014, B 8 SO 31/12 R, BSGE 116, 223 Rn 16; BSG, Urt v 6.8.2014, B 11 AL 5/14 R, SozR 4-3250 § 2 Nr 5 Rn 21; BAG, Urt v 19.12.2013, 6 AZR 190/12, BAGE 147, 60 Rn 51, 52. Vgl Giese (2015).

fentliche Recht beschlossen und in diesem Zug vor allem Regelungen zur Barrierefreiheit³⁶ in weiteren öffentlich-rechtlichen Gesetzen wie dem Bauordnungsrecht der Länder³⁷, dem Landesrecht des öffentlichen Nahverkehrs³⁸ und dem Bundesrecht des Fernverkehrs³⁹ sowie in wirtschaftsrechtlichen Vorschriften⁴⁰ eingefügt⁴¹. Die UN-BRK wurde zum Anlass, die Wirksamkeit dieser Gesetze zu überprüfen⁴², diskutieren und reformieren. Im BGG des Bundes wurden 2016 die Definition von Behinderung der UN-BRK angepasst (§ 3 BGG), die Pflicht der öffentlichen Verwaltung zu angemessenen Vorkehrungen⁴³ explizit verankert (§ 7 Abs 2 Satz 1 BGG)⁴⁴, zusätzlich zu Gebärdensprache und Kommunikationshilfen (§ 6 BGG)⁴⁵ auch die Leichte Sprache im Verwaltungsverfahren eingeführt (§ 11 BGG)⁴⁶, Bestandsaufnahmen zur Barrierefreiheit von Bestandsbauten des Bundes bis 2021 vorgeschrieben (§ 8 Abs 3 BGG) und – inspiriert von Österreich⁴⁷ – ein Schlichtungsverfahren mit einer Schlichtungsstelle bei Benachteiligungen (§ 16 BGG) eingeführt⁴⁸. Aktuell (Stand: 28.9.2020) haben elf von sechzehn Ländern ihr Behindertengleichstellungsrecht im Lichte der UN-BRK reformiert. Zum langsameren Drittel gehören Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein.

1.2. Zivilrechtliches Antidiskriminierungsrecht

Kaum neue Bundesgesetzgebung hat es für Verpflichtungen zu Barrierefreiheit und angemessenen Vorkehrungen im Zivilrecht gegeben, obwohl hierzu umfangreiche Forderungen des Fachausschusses⁴⁹, der Verbände von Menschen

³⁶ Welti (2013) 23-34; Theben (2018a).

³⁷ Vgl Fuerst (2018b); Agel (2016) 183-187; Lohse (2016) 446-469.

³⁸ Im Rahmen von § 8 Abs 3 Personenbeförderungsgesetz; BT-Drucks 19/11745, 13.

³⁹ Vgl § 3 Abs 1 Satz 2 2. Halbsatz Bundesfernstraßengesetz.

⁴⁰ Vgl § 2 Abs 3 Eisenbahn-Bau und Betriebsordnung.

⁴¹ Sammlung des Bundes- und Landesrechts in Frehe/Welti (2018).

⁴² Welti/Groskreutz/Hlava/Rambausek/Ramm/Wenckeback (2014).

⁴³ Vgl Welti (2012).

⁴⁴ Vgl Welti/Frankenstein/Hlava (2019) 327-325; BT-Drucks 19/11745, 3; vgl Fuerst (2018a).

⁴⁵ Brockmann (2018)

⁴⁶ Julia (2018).

⁴⁷ BT-Drucks 18/7824, 45.

⁴⁸ BT-Drucks 19/11745, 4 f. Seit Einrichtung der Schlichtungsstelle wurden etwa 300 Schlichtungsanträge gestellt (Stand: Juli 2019). Vgl Schaumberg (2018).

⁴⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 21.

mit Behinderungen und von Oppositionsfraktionen⁵⁰, Bemerkungen des Fachausschusses⁵¹ und wissenschaftliche Stellungnahmen vorliegen⁵². Insbesondere eine ausdrückliche Erwähnung von angemessenen Vorkehrungen im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) wird gefordert⁵³, während die Bundesregierung ausführt, diese kämen im Rahmen der Auslegung des AGG zum Tragen⁵⁴.

1.3. Anerkennung vor dem Recht, Art 12 UN-BRK

Auf den ersten Blick weniger gesetzgeberische Aktivität mit direktem Bezug zur UN-BRK gab es bislang im Betreuungsrecht. Hier bestanden erhebliche Meinungsunterschiede, ob und wie weit das 1992 reformierte Betreuungsrecht im BGB primär einer ersetzenden oder einer unterstützenden Entscheidungsfindung zuzuordnen ist⁵⁵ und ob die weiterhin bestehende Geschäftsunfähigkeit (§§ 104 Nr 2, 105, 131 BGB) mit Art 12 UN-BRK vereinbar ist⁵⁶. In der kontroversen Diskussion ist auch das richtige Verhältnis von Selbstbestimmung und staatlicher Schutzpflicht⁵⁷. Die Bundesregierung räumte Reformbedarf ein⁵⁸. Nun ist ein Gesetzentwurf eingebracht worden, mit dem das Betreuungsrecht im Lichte von Art 12 UN-BRK und festgestellter Mängel in der Rechtspraxis zum 1.1.2023 reformiert werden soll⁵⁹. Dabei wird ausdrücklich auf die Reformen in Österreich und der Schweiz Bezug genommen⁶⁰. Das BVerfG hat einerseits in seinen Entscheidungen zu den öffentlich-rechtlichen Unterbringungsgesetzen und zum Maßregelvollzug in Rheinland-Pfalz⁶¹,

⁵⁰ BT-Drucks 18/8428, 3, 8, 10-13.

⁵¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) Z 21, 22. Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2014) 29.

⁵² Wenckebach/Welti (2016) 209-216; Welti (2015b) 184-187.

⁵³ Eichenhofer (2018a); vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 13; Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) 31b.

⁵⁴ BT-Drucks 19/11745, 4, 5.

⁵⁵ Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 26; Harm (2015) 135-137.

⁵⁶ Vgl Lipp (2013b) 329-354; Wolf (2015).

⁵⁷ Vgl Schmidt-Recla (2017b) 197-206; Kuch (2019) 723-732.

⁵⁸ BT-Drucks 19/11745, 16.

⁵⁹ BR-Drucks 564/20 v 25.9.2020, Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts. Zur UN-BRK ua 1-3, 128-130, 147-155, 167, 171, 176, 181, 188, 205.

⁶⁰ BR-Drucks 564/20, 136-144.

⁶¹ BVerfG, B v 23.3.2011, 2 BvR 882/09, BVerfGE 128, 282; vgl dazu Lawson (2018) 558.

Baden-Württemberg⁶², Sachsen⁶³ und Mecklenburg-Vorpommern⁶⁴ und zur Fixierung in Baden-Württemberg und Bayern⁶⁵ die Anforderungen an das Verfahren und die Verhältnismäßigkeit von ersetzenden Entscheidungen über Aufenthalt und Behandlung verschärft, andererseits in diesen Entscheidungen ebenso wie in derjenigen zur Zwangsbehandlung nach dem Betreuungsrecht⁶⁶ die Position gestärkt, dass zwischen Selbstbestimmungsrecht und staatlicher Schutzpflicht weiterhin abzuwägen sei. Reformen in diesen Bereichen sind erfolgt⁶⁷.

1.4. Sozialrecht

In der bundesweiten Sozialgesetzgebung hatte das SGB IX von 2001⁶⁸ den Anspruch, das Benachteiligungsverbot aus dem Grundgesetz aufzunehmen⁶⁹. In den arbeitsmarktbezogenen Teilen und im arbeitsrechtlichen Teil wurde dabei auch die Richtlinie 2000/78 umgesetzt⁷⁰, dies fortgesetzt durch das AGG von 2006⁷¹. Eine Bestandsaufnahme und Reform des SGB IX erfolgte in der 18. Wahlperiode durch das Bundesteilhabegesetz, dem eine aufwändige Konsultation der Verbände von Menschen mit Behinderungen, der freien Wohlfahrtspflege, der Länder und Kommunen vorausging⁷². Die Begründung zum BTHG bezieht sich bei verschiedenen Regelungen auf die UN-BRK und die Abschließenden Bemerkungen der ersten Staatenprüfung⁷³. Aktuell läuft die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Ländern und Kommunen, die die Leistungen ausführen⁷⁴. Weitere Gesetzgebung der Länder zur Umsetzung der UN-BRK bei den sozialen Rechten hatte es vereinzelt gegeben, so in Nordrhein-Westfalen⁷⁵.

⁶² BVerfG, B v 12.10.2011, 2 BvR 633/11, BVerfGE 129, 269; vgl Henking/Mittag (2013) 341-351; Lipp (2013a) 913-923.

⁶³ BVerfG, B v 20.2.2013, 2 BvR 228/12, BVerfGE 133, 112.

⁶⁴ BVerfG, B v 19.7.2017, 2 BvR 2003/14, BVerfGE 146, 294.

⁶⁵ BVerfG, Urt v 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, BVerfGE 149, 293.

⁶⁶ BVerfG, B v 26.7.2016, 1 BvL 8/15, BVerfGE 142, 313.

⁶⁷ BT-Drucks 19/11745, 20.

⁶⁸ Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – (SGB IX) vom 19.6.2001, dt BGBl I S 1046.

⁶⁹ BT-Drucks 14/5074 v 16.1.2001, 92.

⁷⁰ BT-Drucks 14/5074, 113.

⁷¹ Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14.8.2006, dt BGBl I S 1897.

⁷² Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen (Neuntes Buch Sozialgesetzbuch – SGB IX) vom 23.12.2016, dt BGBl I S 3234, verkündet als Art 1 des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG). Vgl zur Einordnung: Welti (2019b) 15-42.

⁷³ BT-Drucks 18/9522.

⁷⁴ Beyerlein (2020).

⁷⁵ Inklusionsgrundsatzgesetz Nordrhein-Westfalen (IGG NRW) v 14.6.2016; dazu Fuchs (2016).

Wesentliche Reformen waren der Verzicht auf die Anrechnung von Partner-einkommen, erhöhte Freibeträge für Einkommen und Vermögen (vgl. § 3 135-142 SGB IX)⁷⁶ und die Trennung der Fachleistungen von den Leistungen zum Lebensunterhalt in der Eingliederungshilfe (SGB IX – Teil 2). Die von den Verbänden geforderte und von der Regierung postulierte⁷⁷ vollständige Lösung der Eingliederungshilfe aus der Fürsorge verwirklicht das nicht⁷⁸, wohl aber eine Lockerung enger Fürsorgegrundsätze.

1.5. Besondere Wohnformen und Art 19 UN-BRK

Heime sind jetzt – in der Diktion von Art 19 UN-BRK – besondere Wohnformen, in denen die Leistungen zum Wohnen für Personen mit dauerhafter voller Erwerbsminderung (§ 42a SGB XII) und die behinderungsspezifischen Fachleistungen zur sozialen Teilhabe (§§ 76-84 SGB IX) sozialleistungsrechtlich getrennt sind. Das Wunsch- und Wahlrecht wurde in Bezug auf besondere Wohnformen präzisiert (§ 104 Abs 3 SGB IX)⁷⁹. Wieweit dies zur Verwirklichung des Rechts aus Art 19 UN-BRK führt, kann heute noch kaum gesagt werden, weil es von einer konventionskonformen Auslegung des Rechts abhängt⁸⁰. Auch die Bundesregierung räumt insoweit Forschungsbedarf ein⁸¹. Problematisch bleibt der Ausschluss von Menschen mit Behinderungen in besonderen Wohnformen von gleichen Leistungen der Pflegeversicherung (§ 43a SGB XI)⁸².

1.6. Recht auf Arbeit, Art 27 UN-BRK

Das Budget für Arbeit (§ 61 SGB IX)⁸³ und das Budget für Ausbildung (§ 61a SGB IX)⁸⁴ sowie Inklusionsbetriebe (§§ 215-218 SGB IX)⁸⁵ und andere Leistungsanbieter (§ 60 SGB IX)⁸⁶ wurden als Alternativen zur Werkstattbeschäftigung und Werkstattausbildung geschaffen, die aber möglicherweise noch zu

⁷⁶ Roesen (2018).

⁷⁷ BT-Drucks 18/9522, 2, 190.

⁷⁸ Vgl. BT-Drucks 18/9522, 197; BT-Drucks 18/10523, 38, 42; Wersig (2016) 549-556.

⁷⁹ Früher war dies in § 13 SGB XII geregelt. Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 42; Münning (2013).

⁸⁰ Vgl. Frankenstein (2020a) 121-129; Frankenstein (2020b) 231-274; Theben (2019).

⁸¹ BT-Drucks 19/11745, 26.

⁸² BT-Drucks 19/11745, 26 f; vgl. Welti (2018b) 418-422; Welti (2016a).

⁸³ Nebe/Schimank (2016); Ritz (2018).

⁸⁴ Gast-Schimank (2019).

⁸⁵ Falk (2017).

⁸⁶ Vgl. Wendt (2018).

kurz greifen⁸⁷. Die Bundesregierung positionierte sich im Übrigen dahingehend, dass der aus der UN-BRK abgeleitete Anspruch nicht erwerbsfähiger Menschen mit Behinderungen auf Teilhabe an Arbeitsleben auch künftig in der Mehrzahl nur dadurch eingelöst werden könne, dass ihnen ein Platz im Arbeitsbereich einer anerkannten Werkstatt garantiert werde⁸⁸, während der Fachausschuss „Exit strategies“ für die Werkstätten gefordert hatte⁸⁹. In den WfbM wurden die Mitbestimmungsrechte der Werkstatträter (§ 222 SGB IX)⁹⁰ und in den Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarktes diejenigen der Schwerbehindertenvertretung (§ 178 SGB IX)⁹¹ verbessert. Inwieweit das gleiche Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen nach Art 27 UN-BRK durch die Kombination von Werkstätten⁹², beruflicher Rehabilitation⁹³, Beschäftigungspflicht⁹⁴, Zugänglichkeit⁹⁵ und angemessenen Vorkehrungen⁹⁶ realisiert werden kann, wird weiter kritisch zu diskutieren sein⁹⁷.

1.7. Recht auf Bildung, Art 24 UN-BRK

In den Ländern sind die Schulgesetze reformiert worden⁹⁸. Sie schreiben in sehr unterschiedlicher Weise einen Vorrang inklusiver Beschulung fest⁹⁹, wobei die Verwaltungsgerichte bei der Auslegung Art 24 UN-BRK beachten, wenn auch nicht immer ausreichend¹⁰⁰. Mit der Ausnahme von Bremen haben alle Länder weiterhin Förderschulen, zu denen unter unterschiedlichen Voraussetzungen auch eine Zuweisung möglich ist¹⁰¹. Ob dies mit der Konvention vereinbar ist, ist umstritten¹⁰². Das Recht auf Bildung wird unterstützt durch Sozialleistungen insbesondere der Eingliederungshilfe und der Kinder- und Jugendhilfe als angemessene Vorkehrungen, für die mit dem BTHG die neue Kategorie der Leistungen zur Teilhabe an Bildung geschaffen worden ist (§ 75 SGB IX)¹⁰³. Die

⁸⁷ Vgl. Schmitt (2018) 247-255.

⁸⁸ BT-Drucks 18/9522, 253.

⁸⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 50b.

⁹⁰ Schachler/Nachtschatt/Schreiner (2019).

⁹¹ Kohte/Liebsch (2016).

⁹² von Drygalski (2020).

⁹³ Vgl. Welti (2015a) 83-98; Nebe (2016) 177-190.

⁹⁴ Vgl. Deinert (2015) 119-138.

⁹⁵ Frankenstein (2018) 227-246; Groskreutz/Welti (2016) 105-108.

⁹⁶ Ferri (2018) 37-54.

⁹⁷ Frehe (2019); Welti/Nachtschatt (2018) 55-92; Palleit (2017) 64-69; Brose (2016) 135-144; Trenk-Hinterberger (2015) 105-117.

⁹⁸ Mißling/Ückert (2015) 63-78; vgl. BT-Drucks 19/11745, 32.

⁹⁹ Vgl. Eikötter (2015) 53-61.

¹⁰⁰ Bernhard (2015) 79-89.

¹⁰¹ Vgl. aber Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 46.

¹⁰² Vgl. Fuerst (2018c); Wrase (2017) 16-20.

¹⁰³ Vgl. Conrad-Giese (2020); Welti (2017) 75-88; Nachtschatt/Ramm (2016).

Diskussionen um das Recht auf inklusive Bildung werden weitergehen¹⁰⁴, dabei gerät immer mehr auch die Hochschule in den Blick¹⁰⁵.

1.8. Recht auf Gesundheit, Art 25 UN-BRK

Wenig gesetzgeberische Aufmerksamkeit hat bislang auch die barrierefreie und inklusive Gesundheitsversorgung nach Art 25 UN-BRK erfahren, obwohl hier erhebliche Handlungsbedarfe identifiziert werden können¹⁰⁶. Diese betreffen etwa die bislang im Sozialrecht eher mittelbar adressierte Barrierefreiheit von Arztpraxen und Gesundheitseinrichtungen (§ 17 Abs 1 Nr 4 SGB I; § 103 Abs 4 Satz 5 Nr 8 SGB V)¹⁰⁷ sowie den diskriminierungsfreien Zugang von Menschen mit Behinderungen zur privaten Krankenversicherung (§ 19 AGG)¹⁰⁸.

2. Regierung und Verwaltung

Mittlerweile haben die Bundesregierung und alle Landesregierungen Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK vorgelegt, teils schon überarbeitet und evaluiert¹⁰⁹. Im Bund und allen Ländern sind Anlaufstellen zur Umsetzung der Konvention benannt¹¹⁰, deren Bekanntheit und Wirksamkeit jedoch stark zu differieren scheint. Während im Bund mit der Monitoringstelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIM)¹¹¹ ein unabhängiger Überwachungsmechanismus etabliert ist, unterscheiden sich die Länder erheblich darin, inwieweit die Umsetzung der Konvention bei ihnen unabhängig überwacht wird¹¹². Nur teilweise und punktuell wird auch hierfür die Monitoringstelle beim DIM in Anspruch genommen¹¹³.

Mit der Konvention befassen sind auch die Beauftragten für Menschen mit Behinderungen in Bund (§§ 17, 18 BGG) und Ländern¹¹⁴, wobei es in der Zuord-

¹⁰⁴ Dörschner (2014).

¹⁰⁵ Welti (2016d) 60-79; Welti/Ramm (2017b) 21-40; Welti (2019a) 33-41.

¹⁰⁶ Hlava (2018a); Welti/Ramm (2017a) e56-e61; Welti (2016b) 115-124; Schmidt-Ohlemann (2015) 204-216.

¹⁰⁷ Vgl BT-Drucks 19/11745, 11, 32 f; Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 48.

¹⁰⁸ Vgl Boysen (2018); Schäfer (2016) 77-88; BT-Drucks 19/11745, 34.

¹⁰⁹ Im Bund: Nationaler Aktionsplan 2.0 der Bundesregierung zur UN-Behindertenrechtskonvention – Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft, BT-Drucks 18/9000 v 29.6.2016; vgl den Zwischenbericht der Bundesregierung: BT-Drucks 19/5260.

¹¹⁰ BT-Drucks 19/11745, 47; vgl Knospe/Papadopoulos (2015) 77-84.

¹¹¹ Aichele (2015) 85-92.

¹¹² BT-Drucks 19/11745, 48.

¹¹³ Vgl Kroworsch (2019) 212-216.

¹¹⁴ Vgl BT-Drucks 19/11745, 2. Vgl Palsherm (2018).

nung, Ausstattung und institutionellen Vernetzung und in Bestehen und Zusammensetzung von Beratungsgremien der Verbände erhebliche Unterschiede gibt. Programme zur Förderung von Partizipation und von Barrierefreiheit, teils gesetzlich unterlegt (vgl. § 19 BGG) sind in den Haushaltsplänen von Bund und Ländern zu finden, wobei auch hier die Unterschiede erheblich sind.

Auch die Gemeinden und Gemeindeverbände¹¹⁵ und die in Deutschland vielfältigen Träger der mittelbaren Staatsverwaltung in Sozialversicherungsträgern, Kammern, Hochschulen und anderen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nehmen verstärkt, wenn auch sicher nicht flächendeckend, in Aktionsplänen¹¹⁶ und im Satzungsrecht sowie durch Beauftragte auf die Konvention Bezug.

3. Rechtsprechung

In der veröffentlichten Rechtsprechung finden sich derzeit ca. 270 Entscheidungen deutscher Gerichte, in denen auf die UN-BRK Bezug genommen wird. In einigen Fällen wird die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und von Ermessensspielräumen im Lichte der Konvention auch als ein zumindest die Entscheidung mittragendes Element bezeichnet¹¹⁷. Ein Einfluss der UN-BRK auf weitere Gerichtsverfahren – etwa solche, die durch Anerkenntnis oder Vergleich enden oder bei denen die Konvention nicht in den Entscheidungsgründen genannt wird – ist wahrscheinlich, aber über Einzelfälle hinaus schwer zu belegen¹¹⁸. Ob die UN-BRK insgesamt einen vergleichsweise starken Einfluss auf die Rechtsprechung in Deutschland¹¹⁹ und noch unausgeschöpftes Potenzial hat¹²⁰ oder ob mit ihr „wenig zu gewinnen“¹²¹ ist und sie als „Nebelkerze“¹²² oder „überstrapaziert“¹²³ zu bezeichnen ist, wird sich nicht objektivieren lassen, sondern hängt von Vorverständnissen und Erwartungen ab. Den positiven wie den skeptischen Stimmen ist gemein, dass sie die UN-BRK in der Routine der Rechtsfindung angekommen sehen. Gleichwohl bleibt eine Menschenrechtskonvention an der Schnittstelle von Politik, Gesellschaft und Recht und bietet insofern eine Form ihrer strukturellen Kopplung und wechselseitigen Irritation¹²⁴.

¹¹⁵ Vgl. Becker (2013) 11-24; Pitschas (2016) 165-172.

¹¹⁶ Vgl. Wagener (2014) 290-301.

¹¹⁷ Überblick und Analyse der Rechtsprechung bis 2016 bei Aichele (2018) 153-185.

¹¹⁸ Vgl. Tolmein (2015) 185-192.

¹¹⁹ So Aichele (2018) 177.

¹²⁰ Welti (2016c) 635-658; vgl. Theben (2018b).

¹²¹ Röhl (2016) 461-466.

¹²² Roller (2019) 368-376.

¹²³ Luthe (2015) 190-196; in diese Richtung auch Kastl (2017).

¹²⁴ Luhmann (1995) 480.

Hervorzuheben ist die Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts, einen symptomlos HIV-infizierten Kläger als behindert im Sinne des AGG anzusehen und ihm damit verstärkten Schutz gegen eine diskriminierende Kündigung zu geben¹²⁵. Das Bundessozialgericht hat von den Obergerichten am häufigsten auf die Konvention Bezug genommen (36 Juris-Nachweise, Stand 28.9.2020). Unter anderem hat es durch eine neue Auslegung des Begriffs der Haushaltsführung erwachsene behinderte Menschen in der Grundsicherung einer höheren Regelbedarfsstufe zugeordnet¹²⁶. Im Schwerbehindertenrecht wurden alle Beeinträchtigungen beim Zugang zu den Merkzeichen „gehbehindert“ und „außergewöhnlich gehbehindert“ gleichgestellt¹²⁷. Das BVerfG hat Fixierungen in psychiatrischen Einrichtungen einem Richtervorbehalt unterworfen¹²⁸ und den Ausschluss von Menschen, die in allen Angelegenheiten gesetzlich betreut werden, vom Wahlrecht zum Bundestag und zum Europäischen Parlament aufgehoben¹²⁹; das Wahlrecht wurde sodann reformiert¹³⁰. Zunehmend werden auch der effektive Rechtsschutz¹³¹ und die Barrierefreiheit des gerichtlichen Verfahrens¹³² thematisiert.

4. Selbstvertretung und Gesellschaft

Die Verbände von Menschen mit Behinderungen¹³³ im engeren Sinne sowie Sozialverbände, Verbände der freien Wohlfahrtspflege und Gewerkschaften, die Aktivitäten von, mit und für Menschen mit Behinderungen organisieren, beteiligen sich in den Konsultationen zur Gesetzgebung der Exekutive und Legislative. Sie sind in Beiräten und Gremien vertreten, die Regierungen (§ 86 SGB IX; in den Ländern zB, §§ 16-19 LBGG Mecklenburg-Vorpommern) und Verwaltung (§ 186 SGB IX), Beauftragte (in den Ländern zB § 12 LGGBehM Rheinland-Pfalz) und die Monitoringstelle unterstützen. Sie wirken unmittelbar oder mittelbar in Organen der Selbstverwaltung in der Renten-, Unfall-, Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Bundesagentur für Arbeit (§ 188 SGB IX) mit und stellen ehrenamtliche Richterinnen und Richter in der Sozial- und

¹²⁵ BAG, Urt v 19.12.2013, 6 AZR 190/12, BAGE 147, 60; dazu Wenckeback (2014).

¹²⁶ BSG, Urt v 23.7.2014, B 8 SO 31/12 R, BSGE 116, 223; dazu Lawson/Waddington (2018) 479.

¹²⁷ BSG, Urt v 16.3.2016, B 9 SB 1/15 R, SozR 4-3250 § 69 Nr 22.

¹²⁸ BVerfG, Urt v 24.7.2018, 2 BvR 309/15, 2 BvR 502/16, BVerfGE 149, 293.

¹²⁹ BVerfG, B v 29.1.2019, 2 BvC 62/14, BVerfGE 151, 1; vgl bereits: Palleit (2013) 302-325; Oelbermann/Pollähne (2015) 86-99; Leonhard (2017); Hellmann (2012).

¹³⁰ BT-Drucks 19/9228; BT-Drucks 19/11745, 43.

¹³¹ BSG, B v 14.1.2013, B 9 SB 84/12 B; dazu Lawson/Waddington (2018) 493.

¹³² BSG, B v 28.9.2017, B 3 KR 7/17 B, SozR 4-1720 § 186 Nr 1; BSG, B v 21.12.2017 B 9 SB 61/17 B; vgl Wenckeback (2015); Roller (2016) 17-24; Loytved (2018) 86-90; Luik (2018).

¹³³ Hlava (2018b).

Arbeitsgerichtsbarkeit (§ 12 Abs 4 SGG) und sind verbandsklageberechtigt (§ 14 BGG; § 85 SGB IX; Landesrecht)¹³⁴.

In privaten Unternehmen sind Inklusionsbeauftragte zu bestellen (§ 181 SGB IX), die Betriebsräte und Personalräte haben die Aufgabe, über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu wachen (§ 176 SGB IX) und gewählte Schwerbehindertenvertretungen (§ 177 SGB IX)¹³⁵ sind ein besonderer Teil der Betriebsverfassung. Sie können auch Inklusionsvereinbarungen mit der Betriebs- oder Behördenleitung schließen (§ 166 SGB IX)¹³⁶. Einige Verwaltungsträger und private Unternehmen haben bereits eigene Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK beschlossen.

D. Herausforderungen der Wissenschaft

Viele Umsetzungsschritte der UN-BRK können nicht aus rein rechtlicher Sicht bewertet werden. Sie werfen die Frage auf, wie das Recht von Behörden, sozialen Diensten und Einrichtungen, gesetzlichen Betreuern, Unternehmen oder Verbänden vollzogen wird und welche Ergebnisse daraus folgen. Damit sind anspruchsvolle Aufgaben für die Wissenschaft formuliert, die eine adäquate Unterstützung und Finanzierung entsprechender Teilhabeforschung erfordern, die auch partizipative Methoden und interdisziplinäre Ansätze wie die Rechtstatsachenforschung benötigt¹³⁷. Dafür hat sich in Deutschland ein Aktionsbündnis Teilhabeforschung aus Wissenschaft und Verbänden gebildet¹³⁸, das auch für partizipative Forschung eintritt¹³⁹.

Mit der Neukonzeption des Teilhabebereichs¹⁴⁰ und der gesetzlichen Verankerung des Teilhabeverfahrensberichts (§ 41 SGB IX)¹⁴¹ sowie Forschungsaufträgen im Bundesteilhabegesetz etwa zur Bedarfsfeststellung (§ 13 Abs 3 SGB IX)¹⁴² haben Exekutive und Legislative Beiträge zu einer besseren Wissensbasis geleistet. Auch für Schule¹⁴³ und gesetzliche Betreuung¹⁴⁴ – kaum zur Barrierefreiheit – hat es in den letzten Jahren geförderte Forschungsvorhaben gegeben.

¹³⁴ Hlava (2018c).

¹³⁵ Däubler (2018).

¹³⁶ Winkler (2018).

¹³⁷ Aichele (2020) 15-27.

¹³⁸ <https://www.teilhabe-forschung.org/> (18.11.2020); vgl. Beyerlein/Dittmann/Gast-Schimank/Mattern/Rambausek-Haß (2020a); Nachtschatt (2017).

¹³⁹ Beyerlein/Dittmann/Gast-Schimank/Mattern/Rambausek-Haß (2020b); Wontorra (2017).

¹⁴⁰ BT-Drucks 18/10940: Teilhabebereich der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen; dazu Wansing (2017) 132-143; Rambausek-Haß (2018).

¹⁴¹ <https://www.bar-frankfurt.de/themen/teilhabeverfahrensbericht.html> (18.11.2020).

¹⁴² Diedrich/Fuchs, H./Morfeld/Risch/Ruschmeier (2019).

¹⁴³ Knauf, H./Knauf, M. (2019).

¹⁴⁴ Matta/Engels/Köller/Schmitz/Maur/Brosej/Kosuch/Engel (2018).

Gleichwohl gibt es noch große Forschungs- und Wissenslücken über die Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen, ihre Barrieren und Bedingungen.

E. Rechtsvergleichende Überlegungen

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in ihren 181 Vertragsstaaten (Stand: 28.9.2020) bietet sehr viel Stoff für rechtsvergleichende Studien. In diesen könnten die unterschiedlichen Wege der Umsetzung des anspruchsvollen Vertragswerks untersucht werden, das insgesamt neue Wege des internationalen Menschenrechtsschutzes offengelegt hat¹⁴⁵. Das Berichtssystem kann dabei als ein Ansatzpunkt des institutionalisierten Rechtsvergleichs dienen¹⁴⁶.

1. Transfer zwischen Rechtsordnungen

Dabei kann auch die wechselseitige Beeinflussung von Rechtsordnungen aufgezeigt werden, wie sie sich im Ineingreifen von Antidiskriminierungsrecht und sozialstaatlichem Rehabilitations- und Teilhaberecht im Austausch etwa zwischen den USA und kontinentaleuropäischen Rechtsordnungen zeigt. Dabei ist nicht nur eine Übernahme von Elementen des Antidiskriminierungsrechts in sozialstaatlich geprägte Rechtsordnungen zu beobachten¹⁴⁷, sondern auch ein global wachsendes Bewusstsein für die Relevanz sozialer Rechte und der Rehabilitation¹⁴⁸. Die gängige Rede vom „Paradigmenwechsel“¹⁴⁹ kann diese dialektische Weiterentwicklung nicht angemessen erfassen.

Für Rechtsordnungen werden institutionelle und normative Lösungen aus anderen Rechtsordnungen übernommen und wiederum dem neuen Kontext angepasst, etwa die Schlichtungsstelle für Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, die aus Österreich nach Deutschland übernommen worden ist¹⁵⁰. Das Schlichtungsverfahren hat momentan in Deutschland einen kleineren Anwendungsbereich – es gilt nur für geltend gemachte Benachteiligungen durch Bundesbehörden – andererseits als Vorverfahren einer Verbandsklage auch eine Funktion, die es in Österreich nicht hat. Ein Vergleich beider Instrumente in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht würde sich anbieten.

¹⁴⁵ Vgl. McCrudden (2018) 594-608.

¹⁴⁶ Vgl. Köhler (1988) 157-168.

¹⁴⁷ Vgl. Heyer (2015); Bowen (2013) 79-94.

¹⁴⁸ Fuerst (2009); Shakespeare/Cooper/Bezmez/Poland (2018) 61-72.

¹⁴⁹ Zuletzt auch in einer Kammerentscheidung des BVerfG, Kammerentscheidung v. 30.1.2020, 2 BvR 1005/18 Rn. 36.

¹⁵⁰ Vgl. Buchinger (2013) 95-98.

2. Institutionelle, gesellschaftliche, politische und historische Rahmenbedingungen

Die Implementation der UN-BRK in Rechtsordnungen hängt nicht unwesentlich davon ab, ob diese stärker durch die Legislative oder durch die Rechtsprechung geprägt werden, wie Lamplmayr und Nachtschatt im Vergleich von Deutschland, Österreich, Australien und Neuseeland gezeigt haben¹⁵¹.

Sehr relevant ist auch, wie und wieweit die offizielle Partizipation¹⁵² und die gesellschaftliche Rechtsmobilisierung¹⁵³ von Menschen mit Behinderungen durch ihre Verbände Teil der Umsetzung und Überwachung¹⁵⁴ ist¹⁵⁵. Hier zeigen die korporatistisch geprägten rechtlichen und politischen Systeme Deutschlands und Österreichs einerseits eine traditionsreiche und gut organisierte Menge von Verbänden von, für und mit Menschen mit Behinderungen¹⁵⁶. Andererseits ist kritisch zu diskutieren, wieweit deren verschiedene Rollen – etwa als Anbieter von Diensten und Einrichtungen – und Einbindungen in bestehende rechtliche und politische Institutionen und Arrangements sich mit dem Leitbild einer unabhängigen und authentischen Interessenvertretung vereinbaren lassen.

Weitere institutionelle Fragen stellen sich im föderalen Mehr-Ebenen-System, das in Deutschland und Österreich der Europäischen Union, dem Bundesstaat, den Ländern und den Gemeinden jeweils spezifische Kompetenzen zuweist. Auf den ersten Blick scheint dies für die Implementation einer UN-Konvention zusätzliche Komplikationen zu schaffen. Ob und wie aber zentralistische Systeme insoweit wirklich überlegen sind oder ob föderale Systeme möglicherweise in ihrer Komplexität eine umso nachhaltigere Implementation ermöglichen, ist noch in weiteren vergleichenden Studien zu untersuchen¹⁵⁷, die auch den Vergleich innerhalb der föderalen Systeme einschließen können¹⁵⁸, wie es Walter Fuchs beispielhaft für das Erwachsenenschutzrecht gezeigt hat¹⁵⁹.

Hierbei wird sicher auch politikwissenschaftlich zu betrachten sein, welche Rolle es spielt, wieweit die politischen Interessen, Verständnisse und Strategien bei einzelnen Fragen divergieren. Während es über die abstrakte Frage, ob Menschen mit Behinderungen gleiche Rechte und Chancen haben sollten, in Deutschland und in Österreich nur wenig offen identifizierbare politische

¹⁵¹ Lamplmayr/Nachtschatt (2016); Nachtschatt (2018).

¹⁵² Hirschberg (2011).

¹⁵³ Vgl Rambausek (2017); Kocher (2013).

¹⁵⁴ Arnade (2015) 93-101.

¹⁵⁵ Lamplmayr (2017) 18-21.

¹⁵⁶ Vgl Fischer (2019) 213-242; Futh/Jeanrond (2013).

¹⁵⁷ Dazu das im Entstehen befindliche Dissertationsprojekt von Lilit Grigoryan, Universität Kassel.

¹⁵⁸ Vgl Kruschel (2020) 202-209; Merz-Atalik/Beck (2020) 218.

¹⁵⁹ Fuchs, W. (2017) 64-117.

Kontroversen gibt, ist dies bei konkreten Fragen wie dem inklusiven Schulbesuch in Regelschulen und der Notwendigkeit geschützter Beschäftigung anders. Wenn menschenrechtliche Forderungen ein Mindeststandard in einer pluralen Demokratie sind, müssen ihre jeweilige Adaption an liberale, ökologische, soziale und konservative politische Programme und deren Ergebnisse und Reflexe in den Rechtsordnungen untersucht werden können.

Dabei wird deutlich werden, dass die UN-BRK keinen Neuanfang bei null bezeichnet hat, sondern mindestens ein Jahrhundert der Politik und Gesetzgebung institutionelle und mentale Pfade vorgezeichnet haben. Dazu gehören in beiden Ländern die prägende Wirkung der Sozialversicherung¹⁶⁰, der nach den beiden Weltkriegen eingeführten arbeits- und sozialrechtlichen Regulierungen für beeinträchtigte Schwerbeschädigte oder Invaliden einschließlich der prägenden Kraft daraus hervorgegangener Verbände¹⁶¹, aber auch die Erinnerung an die nationalsozialistischen Verbrechen an Menschen mit Behinderungen, für die deutsche und österreichische Ortsnamen wie Hadamar und Hartheim stehen¹⁶². Die unterschiedlichen Wege in und aus teils gemeinsamer, teils getrennter Geschichte¹⁶³ erscheinen als ebenfalls reizvolles Forschungsprogramm.

F. Schluss

In der ersten Dekade der UN-BRK haben Deutschland und Österreich in der Gesetzgebung für Menschen mit Behinderungen unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Während in Österreich die Reform des Erwachsenenschutzrechts im Mittelpunkt stand, war es in Deutschland die sozialrechtliche Reform durch das Bundesteilhabegesetz. In diesen war am stärksten zu beobachten, welche Möglichkeiten und Grenzen eine an der UN-BRK orientierte und partizipative Gesetzgebung in den jeweiligen Staaten hat. Andere Fragen haben beide Staaten – bei jeweils begrenzter Sachreform – ebenfalls intensiv beschäftigt, so die Verwirklichung der Rechte auf Arbeit in einem inklusiven Arbeitsmarkt, auf Bildung in einem inklusiven Schulsystem und auf Zugänglichkeit und Barrierefreiheit im öffentlichen Raum. Jedes dieser Themen wäre geeignet, ein ganzes interdisziplinäres Forschungsprogramm zu inspirieren.

¹⁶⁰ Eghigian (2000).

¹⁶¹ Obinger/Grawe/Dörr (2020) 473-501.

¹⁶² Hadamar (Hessen), Hartheim (Oberösterreich), Pirna-Sonnenstein (Sachsen), Bernburg (Sachsen-Anhalt), Brandenburg (Brandenburg), Grafeneck (Baden-Württemberg) und Am Spiegelgrund (Wien) waren Orte der nationalsozialistischen Tötungsverbrechen an Menschen mit Behinderungen im Rahmen der Aktion „T 4“. Vgl. Welti (2008) 985-1004; Aly (1989); Klee (1983); von Platen-Hallermund (1948).

¹⁶³ Zur Entwicklung in der DDR und bei der Vereinigung vgl. Ramm (2017).

Eine rundherum inklusive Gesellschaft ist Deutschland – nicht anders als Österreich – noch nicht. Sie anzustreben, bleibt eine dauernde Aufgabe, bei der auch Rückschläge nicht ausgeschlossen sind.

Die UN-BRK stellt Gesetzgebung, Regierung und Rechtsprechung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft vor neue Aufgaben, führt sie zu Ansätzen einer inklusiven Menschenrechtstheorie¹⁶⁴ und einer neuen Rahmung des Sozialrechts¹⁶⁵. Sie bietet ihnen zugleich einen internationalen Referenzrahmen und mit dem Vergleich unterschiedlicher Ausgestaltungen eines normativen Rahmens zugleich eine neue Methode des handlungsfördernden Erkenntnisgewinns. Es ist zu hoffen, dass die in diesem Buch dokumentierte Diskussion dazu beiträgt, dies zu nutzen.

¹⁶⁴ Degener (2019) 487-508.

¹⁶⁵ Eichenhofer (2018b) 19-36.

Literatur

- Agel, Cornelia 2016: Inklusion als Grundrecht von Menschen mit Behinderung am Beispiel des Drittschutzes von Art. 48 Bayerische Bauordnung, *Behindertenrecht* 2016, 183-187.
- Aichele, Valentin 2020: 10 Jahre UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für die Teilhabe- und Bildungsforschung in der kommenden Dekade, in Dietze, Torsten et al (Hrsg), *Inklusion – Partizipation – Menschenrechte – Transformationen in die Teilhabegesellschaft?* (2020) 15-27.
- Aichele, Valentin 2018: Germany, in Waddington, Lisa/Lawson, Anna (Hrsg), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice* (2018) 153-185.
- Aichele, Valentin 2015: Unabhängig und kritisch: die Monitoring-Stelle zur UN-BRK, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), *Handbuch Behindertenrechtskonvention* (2015) 85-92.
- Aly, Ernst (Hrsg) 1989: Aktion T 4: 1939-1945. Die „Euthanasie“-Zentrale in der Tiergartenstraße 42 (1989).
- Arnade, Sigrid 2015: „Nichts über uns ohne uns!“ – Die Zivilgesellschaft spricht mit. Staatliche Koordinierungsstelle und Parallelbericht, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), *Handbuch Behindertenrechtskonvention* (2015) 93-101.
- Banafsche, Minou 2018: Behindertenrechtskonvention, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 171-187.
- Becker, Ulrich 2013: Aufgaben und Handlungsspielräume der Kommunen als Ort der Inklusion, in Becker, Ulrich/Wacker, Elisabeth/Banafsche, Minou (Hrsg), *Inklusion und Sozialraum – Behindertenrecht und Behindertenpolitik in der Kommune* (2013) 11-24.
- Bernhard, Thomas 2015: Art. 24 UN-BRK: Rezeption in der Rechtsprechung nach fünf Jahren, *RdJB* 2015, 79-89.
- Beyerlein, Michael 2020: Die Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes in den Bundesländern, www.reha-recht.de, A4-A7-2020.
- Beyerlein, Michael/Dittmann, René/Gast-Schimank, Cindy/Mattern, Lea/Rambausek-Haß, Tonia 2020a: Teilhabe von Menschen mit Behinderungen in wichtigen Lebensbereichen, www.reha-recht.de, D4-2020.
- Beyerlein, Michael/Dittmann, René/Gast-Schimank, Cindy/Mattern, Lea/Rambausek-Haß, Tonia 2020b: Politische Partizipation und partizipative Forschung, www.reha-recht.de, D3-2020.
- Biermann, Julia/Pfahl, Lisa 2016: Menschenrechtliche Zugänge und inklusive Bildung, in Hedderich, Ingeborg/Biewer, Gottfried/Hollenweger, Judith/Markowetz, Reinhard (Hrsg), *Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik* (2016) 199-207.
- Bowen, Irene 2013: The American Experience: What makes the ADA work and what are the implications for implementation of Germany's Accessibility Laws? in Welti, Felix (Hrsg), *Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit* (2013) 79-94.
- Boysen, Uwe 2018: Versicherungsverträge, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 1183-1194.

- Brockmann, Judith 2018: Kommunikationshilfen in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 631-636.
- Brose, Wiebke 2016: Das Recht auf Arbeit behinderter Menschen nach Art. 27 UN-BRK, in Bieback/Bögemann/Igl/Welti (Hrsg), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen (2016) 135-144.
- Brosey, Dagmar 2019: Zur Abschaffung der Wahlrechtsausschlüsse – die Entscheidung des BVerfG vom 29.01.2019, BtPrax 2019, 62-62.
- Buchinger, Erwin 2013: Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit: Erfahrungen aus Österreich, in Welti (Hrsg), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit (2013) 95-98.
- Bundesrepublik Deutschland 2019: Zweiter und Dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs 19/11745 vom 18.7.2019.
- Caspar, Johannes 2000: Das Diskriminierungsverbot behinderter Personen nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG und seine Bedeutung in der aktuellen Rechtsprechung, EuGRZ 2000, 135-144.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018: General Comment No 6 (2018), 31b.CRPD/C/GC/6.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2015: Concluding Observations: CRPD/C/DEU/CO/1.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2014: General Comment No 2 (2014): CRPD/C/GC/2.
- Conrad-Giese, Maren 2020: Persönliche Assistenz für Kinder mit Behinderungen (2020).
- Däubler, Wolfgang 2018: Schwerbehindertenvertretung – Überblick und Aufgaben, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 968-979.
- Degener, Theresia 2019: Die UN-Behindertenrechtskonvention – Ansatz einer inklusiven Menschenrechtstheorie, Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge Band 67/2019, 487-508.
- Degener, Theresia/Bregg, Andrew 2019: Disability Policy in the United Nations - The Road to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, in Degener, Theresia/von Miquel, Marc (Hrsg), Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren (2019) 43-77.
- Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), Handbuch Behindertenrechtskonvention (2015) 85-92.
- Deinert, Olaf 2015: Die Beschäftigungspflicht der Arbeitgeber und ihre praktische Wirksamkeit, in Becker, Ulrich/Wacker, Elisabeth/Banafsche, Minou (Hrsg), Homo faber disabilis? – Teilhabe am Erwerbsleben (2015) 119-138.
- Diedrich, Vanessa/Fuchs, Harry/Morfeld, Matthias/Risch, Lukas/Ruschmeier, René 2019: Implementationsstudie zur Einführung von Instrumenten zur Entwicklung des Rehabilitationsbedarfs nach § 13 SGB IX (Bundesteilhabegesetz), BMAS-Forschungsbericht 540 (2019).

- Dörschner, Dörte 2014: Die Rechtswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland am Beispiel des Rechts auf inklusive Bildung (2014).
- Eghigian, Greg 2000: Making Security Social – Disability, Insurance, and the Birth of the Social Entitlement State in Germany (2000).
- Eichenhofer, Eberhard 2018a: Angemessene Vorkehrungen als Diskriminierungsdimension im Recht (2018).
- Eichenhofer, Eberhard 2018b: Die UN-BRK als internationales Sozialrecht, in Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen (2018) 19-36.
- Eikötter, Mirko 2015: Inklusives Schulsystem am Beispiel Niedersachsens – die wesentlichen Bestimmungen der UN-Behindertenrechtskonvention und des Niedersächsischen Schulgesetzes, NordÖR 2015, 53-61.
- Falk, Angelice 2017: Die Inklusionsbetriebe nach der Reform – Kritik und Würdigung des neuen §§ 132-135 SGB IX (ab 01.01.2018 §§ 215-218 SGB IX n.F.), www.reha-recht.de, D46, D47-2017.
- Ferri, Delia 2018: Angemessene Vorkehrungen als Zugang zum Recht auf Arbeit für Menschen in der Europäischen Union – Reflexionen und vergleichende Perspektiven, in Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen (2018) 37-54.
- Fischer, Jonas 2019: Umstrittene Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen – Zur Geschichte von Kriegsopferverbänden, Elterninitiativen, VHS-Kursen und Krüppelgruppen, in Degener, Theresia/von Miquel, Marc (Hrsg), Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren (2019) 213-242.
- Frankenstein, Arne 2020a: Das Menschenrecht auf selbstbestimmte Lebensführung in der Gemeinschaft aus Art. 19 UN-BRK als Wesensmerkmal einer inklusiven Gesellschaft, in Dietze, Torsten et al (Hrsg), Inklusion – Partizipation – Menschenrechte – Transformationen in die Teilhabegesellschaft? (2020) 121-129.
- Frankenstein, Arne 2020b: Die individuelle Konkretisierung von Eingliederungshilfeleistungen nach § 104 SGB IX, in Druschel, Julia/Goldbach, Nikolaus/Paulmann, Franziska/Vestena, Carolina (Hrsg), Interdisziplinäre Perspektiven auf Soziale Menschenrechte (2020) 231-274.
- Frankenstein, Arne 2018: Universelles Design und Zugänglichkeit der Arbeitsplätze Sozialrecht, in Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen (2018) 227-246.
- Frehe, Horst 2019: Weiterentwicklung der beruflichen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, www.reha-recht.de, D25-2019.
- Frehe, Horst/Welti, Felix (Hrsg) 2018: Behindertengleichstellungsrecht³ (2018).
- Fuchs, Harry 2016: Zum Entwurf „erstes allgemeines Gesetz zur Stärkung der Sozialen Inklusion in Nordrhein-Westfalen“, www.reha-recht.de, D5-2016.
- Fuchs, Walter 2017: Zwischen Epidemiologie und selektiver Rechtsmobilisierung – zu den Bedingungsfaktoren der Nachfrage nach Erwachsenenvertretung, in Brinek, Gertrude (Hrsg), Erwachsenenschutz statt Sachwalterschaft – Schritte zu einem selbstbestimmten Leben (2017) 64-117.

- Fuerst, Anna-Miria 2018a: Angemessen Vorkehrungen, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 66-70.
- Fuerst, Anna-Miria 2018b: Öffentliches Baurecht, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 848-853.
- Fuerst, Anna-Miria 2018c: Schule, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 937-948.
- Fuerst, Anna-Miria 2009: Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht – Ein Vergleich zwischen Deutschland und den USA (2009).
- Futh, Kristin/Jeanrond, Hanna 2013: Der Erfolg des Sozialverbands VdK (2013).
- Gast-Schimank, Cindy 2019: Das Budget für Ausbildung im Angehörigen-Entlastungsgesetz, www.reha-recht.de, D18-2019.
- Giese, Maren 2015: Menschenrechte in der sozialgerichtlichen Praxis, www.reha-recht.de, D18-2015.
- Groskreutz, Henning/Welti, Felix 2013: Der EuGH zum Verhältnis von Krankheit und Behinderung, www.reha-recht.de, B8-2013.
- Groskreutz, Henning/Welti, Felix 2016: Betriebliche Barrierefreiheit als Aufgabe der Schwerbehindertenvertretung, Arbeit und Recht (AuR) 3/2016, 105-108.
- Grupp, Klaus/Stelkens, Ulrich 2005: Zur Berücksichtigung der Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention bei der Auslegung deutschen Rechts, DVBl 2005, 133-143.
- Harm, Uwe 2015: Stellungnahme zur Kritik des UN-Fachausschusses zum deutschen Betreuungsrecht, BtPrax 2015, 135-137.
- Hellmann, Ulrich 2012: Der Ausschluss vom Wahlrecht im Betreuungsrecht – Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, www.reha-recht.de, D8-2012.
- Henking, Tanja/Mittag, Matthias 2013: Die Zwangsbehandlung in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung – Vorschlag einer Neuregelung, JR 2013, 341-351.
- Heyer, Katharina 2015: Rights Enabled – The Disability Revolution, from the US, to Germany and Japan, to the United Nations (2015).
- Hirschberg, Marianne 2011: Partizipation – Ein Querschnittsanliegen der UN-Behindertenrechtskonvention, www.reha-recht.de, D9-2011.
- Hirschberg, Marianne/Köbsell, Swantje 2016: Grundbegriffe und Grundlagen: Disability Studies, Diversity und Inklusion, in Hedderich, Ingeborg/Biewer, Gottfried/Hollenweger, Judith/Markowetz, Reinhard (Hrsg), Handbuch Inklusion und Sonderpädagogik (2016) 555-568.
- Hlava, Daniel 2018a: Barrierefreie Gesundheitsversorgung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung (2018).
- Hlava, Daniel 2018b: Verbände behinderter Menschen, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 1149-1155.
- Hlava, Daniel 2018c: Verbandsklage, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 1155-1162.
- Jarass, Hans 2020: Art 25 GG in Jarass, Hans/Pieroth, Bodo GG¹⁶ (2020).

- Kastl, Jörg Michael 2017: Rechtliche Grenzen von Menschenrechten – was war und was ist von der UN-Behindertenrechtskonvention zu erwarten, www.reha-recht.de, D25-2017.
- Klee, Ernst 1983: „Euthanasie“ im NS-Staat (1983).
- Knauf, Helen/Knauf, Marcus 2019: Schulische Inklusion in Deutschland 2009-2017 – Eine bildungsstatistische Analyse aus Anlass des 10. Jahrestags des Inkrafttretens der UN-Behindertenrechtskonvention (2019).
- Knospe, Ulrike/Papadopoulos, Christian 2015: Die Verantwortlichkeit der staatlichen Anlaufstelle (Focal Point), in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), *Handbuch Behindertenrechtskonvention* (2015) 77-84.
- Kocher, Eva 2013: Barrieren der Rechtsmobilisierung, www.reha-recht.de, D8-2013.
- Köhler, Peter A. 1988: Das Berichtssystem des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als völkerrechtlich institutionalisierter Sozialrechtsvergleich, *ZIAS* 1988, 157-168.
- Kohte, Wolfhard/Liebsch, Matthias 2016: Die Stärkung der Schwerbehindertenvertretung nach dem Bundesteilhabegesetz, www.reha-recht.de, D54-2016.
- Krajewski, Markus 2010: Ein Menschenrecht auf integrativen Schulunterricht – Zur innerstaatlichen Wirkung von Art. 245 UN-BRK, *JZ* 2010, 120-125.
- Kroworsch, Susann 2019: Menschen mit Behinderungen in Nordrhein-Westfalen – Zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in den Bereichen Wohnen, Mobilität, Bildung und Arbeit, *NDV* 2019, 212-216.
- Kruschel, Robert 2020: Zwischen Aufbruch und Abbruch – eine historische Rekonstruktion der Handlungskoordination im Mehrebenensystem des Schulsystem Schleswig-Holsteins nach Inkrafttreten der UN-BRK, in Dietze, Torsten et al (Hrsg), *Inklusion – Partizipation – Menschenrechte – Transformationen in die Teilhabegesellschaft?* (2020) 202-209.
- Kuch, David 2019: „Wohltätiger Zwang“ – Zur grundrechtlichen Neuausrichtung des Erwachsenenschutzes, *DÖV* 2019, 723-732.
- Lampmayer, Alexander 2017: Partizipative Gesetzgebung in Österreich und Deutschland – Erste Erfahrungen mit Art. 4 Abs. 3 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK), *BtPrax* 2017, 18-21.
- Lampmayer, Alexander/Nachtschatt, Eva 2016: *Observing Legislative Processes: Implementation of the CRPD* (2016).
- Lawson, Anna 2018: Use of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Domestic Courts, in Waddington/Lawson (Hrsg), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice* (2018) 556-575.
- Lawson, Anna/Waddington, Lisa 2018: Interpreting the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Domestic Courts, in Waddington, Lisa/Lawson, Anna (Hrsg), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice* (2018) 466-537.
- Leonhard, Bettina 2017: Studie zum Wahlrecht von Menschen mit Behinderung und Stand des Wahlprüfungsverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, www.reha-recht.de, D16-2017.

- Lipp, Volker 2013a: Erwachsenenschutz und Verfassung – Betreuung, Unterbringung und Zwangsbehandlung, *FamRZ* 2013, 913-923.
- Lipp, Volker 2013b: Erwachsenenschutz, gesetzliche Vertretung und Artikel 12 UN-BRK, in Aichele, Valentin (Hrsg), *Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht* (2013) 329-354.
- Lohse, Eva 2016: Inklusion im Baurecht – Auswirkungen des völkerrechtlichen Inklusionsgebots auf das Baurecht, *VerwArch* 2016, 446-469.
- Loytved, Helge 2018: Zur Bedeutung der Art. 12 und 13 UN-BRK für sozialrechtliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, *SGb* 2018, 86-90.
- Luhmann, Niklas 1995: *Das Recht der Gesellschaft* (1995).
- Luik, Steffen 2018: Gerichtsverfahren, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 452-457.
- Luthe, Ernst-Wilhelm 2015: Die Behindertenkonvention – leicht überstrapaziert? *jM* 2015, 190-196.
- Masuch, Peter 2012: „Die UN-Behindertenrechtskonvention anwenden!“; www.reha-recht.de, D5-2012.
- Masur, Szymon 2019: Rechtliche Grundlagen für Fixierungen in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen, *GuP* 2019, 121-126.
- Matta, Vanita/Engels, Dietrich/Köller, Regine/Schmitz, Alina/Maur, Christine/Brose, Dagmar/Kosuch, Renate/Engel, Alexander 2018: *Qualität in der rechtlichen Betreuung* (2018).
- McCrudden, Christopher 2018: Human Rights Theory and Comparative International Law Scholarship, in Waddington, Lisa/Lawson, Anna (Hrsg), *The UN-Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice* (2018) 594-608.
- Merz-Atalik, Kerstin/Beck, Katja 2020: Modelle, Strukturen und Netzwerke der inklusiven Bildungsreform im internationalen Vergleich (Südtirol/ Italien und Baden-Württemberg/ Deutschland), in Dietze, Torsten et al (Hrsg), *Inklusion – Partizipation – Menschenrechte – Transformationen in die Teilhabegesellschaft?* (2020) 210-218.
- Mißling, Sven/Ückert, Oliver 2015: Das Recht auf inklusive Bildung in der Schule – Stand der Umsetzung von Art. 24 UN-BRK in der deutschen Schulgesetzgebung nach fünf Jahren, *RdJB* 2015, 63-78.
- Münning, Matthias 2013: Mehrkostenvorbehalt ade? Subjektiv-öffentliche Rechte aus Art. 19 der UN-BRK? www.reha-recht.de, D32-2013.
- Nachtschatt, Eva 2018: Die rechtliche Handlungsfähigkeit im Erwachsenenschutz – Ein Rechtsvergleich zwischen Österreich, Deutschland und Australien (New South Wales) (2018).
- Nachtschatt, Eva 2017: Teilhabeforschung – aktuelle Entwicklungen in Deutschland, www.reha-recht.de, D48-2017.
- Nachtschatt, Eva/Ramm, Diana 2016: Die Leistungen zur Teilhabe an Bildung im Bundes-teilhabegesetz, www.reha-recht.de, D52-2016.
- Nebe, Katja 2016: Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Arbeit behinderter Menschen durch betriebsnahe und betriebliche Rehabilitation, in Bieback, Karl-Jürgen/Bögemann, Christoph/Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg), *Der Beitrag des*

- Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen (2016) 177-190.
- Nebe, Katja/Schimank, Cindy 2016: Das Budget für Arbeit im Bundesteilhabegesetz, www.reha-recht.de, D47-2016.
- Nieding, Joachim 2016: Die Rechtsprechung zur Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland, *SDSRV* 66/2016, 77-92.
- Obinger, Herbert/Grawe, Lukas/Dörr, Nikolas 2020: Veteranen- und Kriegsopferversorgung und Sozialstaatsentwicklung in Australien, Deutschland, Österreich und den USA, *Politische Vierteljahresschrift* 2020, 473-501.
- Oelbermann, Jan/Pollähne, Helmut 2015: Wahlrechtsbehinderungen im Maßregelvollzug, *R & P* 2015, 86-99.
- Palleit, Leander 2017: UN-BRK und berufliche Inklusion – Inhalte und künftige Entwicklungen, in *Deutscher Sozialgerichtstag* (Hrsg), *Von der Integration zur Inklusion – Strukturwandel wagen!* (2017) 64-69.
- Palleit, Leander 2013: Zur Handlungsfähigkeit behinderter Menschen im Bereich politischer Grundrechte – Gleiches Recht auf Mitwirkung an Wahlen, in Aichele, Valentin (Hrsg), *Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht* (2013) 302-325.
- Palsherm, Ingo 2018: Behindertenbeauftragter, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 163-168.
- Payandeh, Mehrdad 2020: Rechtsauffassungen von Menschenrechtsausschüssen der Vereinten Nationen in der deutschen Rechtsordnung, *NVwZ* 2020, 125-128.
- Pitschas, Rainer 2016: Die UN-Behindertenrechtskonvention als normative Gestaltungsdi-
rektive kommunaler Daseinsvorsorge, *ZIAS* 2016, 165-172.
- Rambausek, Tonia 2017: Behinderte Rechtsmobilisierung – Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Umsetzung von Artikel 19 der UN-Behindertenrechtskonvention (2017).
- Rambausek-Haß, Tonia 2018: Tagungsbericht „Der Teilhabebericht - Konsequenzen für die Teilhabeforschung“ am 10. November 2017 in Berlin, www.reha-recht.de, D1-2018.
- Ramm, Diana 2017: Die Rehabilitation und das Schwerbeschädigtenrecht der DDR im Übergang zur Bundesrepublik Deutschland – Strukturen und Akteure (2017).
- Reiling, Katharina 2018: Die Anwendung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit auf rechtsunverbindliche internationale Standards, *ZaöRV* 2018, 311-338.
- Riedel, Eibe 2010: Im Zweifel Inklusion: Zuweisung an eine Förderschule nach Inkrafttreten der BRK, *NVwZ* 2010, 1346-1349.
- Ritz, Hans-Günther 2018: Budget für Arbeit, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 310-318.
- Roesen, Simon 2018: Die Regelungen über die Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen bei Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Bundesteilhabegesetz, www.reha-recht.de, A1, A2-2018.
- Röhl, Matthias 2016: Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Rechtsprechung des BSG, *jM* 2016, 461-466.
- Roller, Steffen 2019: UN-Behindertenrechtskonvention in der sozialgerichtlichen Praxis – anwaltliche Trumpfkarte oder juristische Nebelkerze? *NZS* 2019, 368-376.

- Roller, Steffen 2016: Auswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention auf das sozialgerichtliche Verfahrensrecht, SGB 2016, 17-24.
- Ruffert, Matthias 2007: Die Europäische Menschenrechtskonvention und innerstaatliches Recht, EuGRZ 2007, 245-255.
- Schachler, Viviane/Nachtschatt, Eva/Schreiner, Mario 2019: Mitbestimmung light? Die Reform der Werkstätten-Mitwirkungsverordnung durch das Bundesteilhabegesetz www.reha-recht.de, B 5-2019.
- Schäfer, Frank L. 2016: Rechtlicher Zugang behinderter Menschen zur PKV, in Bieback, Karl-Jürgen/Bögemann, Christoph/Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen (2016) 77-88.
- Schär, Wiebke/Angermann/Wolfgang 2015: Die Europäische Union als Vertragspartei der UN-Behindertenrechtskonvention, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), Handbuch Behindertenrechtskonvention (2015) 352-364.
- Schaumberg, Torsten 2018: Schlichtungsstelle, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 933-937.
- Schemmel, Jakob 2019: Freiheitsentziehung durch Fixierung – Verfassungsrechtliche Maßstäbe für Gesetzgeber und Rechtsprechung, DVBl 2019, 277-284.
- Schmidt-Ohlemann, Matthias 2015: Gesundheit und Rehabilitation in einem inklusiven Gemeinwesen, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), Handbuch Behindertenrechtskonvention (2015) 204-216.
- Schmidt-Recla, Adrian 2017a: Karlsruhe „on Liberty“: Über die Freiheitsrechte einwilligungsunfähiger Personen, MedR 2017, 92-96.
- Schmidt-Recla, Adrian 2017b: Über das Konzept eines „freien“ Willens nach der UN-Behindertenrechtskonvention, R & P 2017, 197-206.
- Schmitt, Laura 2018: Das Bundesteilhabegesetz auf dem Prüfstand der UN-Behindertenrechtskonvention, NZS 2018, 247-255.
- Shakespeare, Tom/Cooper, Harriet/Bezmez, Dikmen/Poland, Fiona 2018: Rehabilitation as a Disability Equality Issue: A Conceptual Shift for Disability Studies? Social Inclusion 2018, 61-72.
- Theben, Martin 2019: Artikel 19 UN-BRK – Segen und Verheißung, www.reha-recht.de, A5-2019.
- Theben, Martin 2018a: Barrierefreiheit, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 124-132.
- Theben, Martin 2018b: Die höchstrichterliche Rechtsprechung zur UN-Behindertenrechtskonvention, www.reha-recht.de, A18-2018.
- Tolmein, Oliver 2015: Soziale Menschenrechte vor Gericht – ein Fallbeispiel, in Banafsche, Minou/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg), Soziale Menschenrechte und Arbeit – Multidisziplinäre Perspektiven (2015) 185-192.
- Trenk-Hinterberger, Peter 2015: Arbeit, Beschäftigung und Ausbildung, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), Handbuch Behindertenrechtskonvention (2015) 105-117.

- Uerpmann-Witzack, Robert 2016: Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen, *SDSRV* 66/2016, 29-76.
- von Bernstorff, Jochen 2011: Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht? *RdJB* 2011, 203-217.
- von Drygalski, Clarissa 2020: Die Werkstatt für behinderte Menschen in der zweiten Staatenprüfung Deutschlands zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, www.reha-recht.de, D11-2020.
- von Platen-Hallermund, Alice 1948: Die Tötung Geisteskranker in Deutschland (1948).
- Waddington, Lisa 2018: The Domestication of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Domestic Legal Status of the CRPD and Relevance for Court Judgements, in Waddington, Lisa/Lawson, Anna (Hrsg), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice* (2018) 538-555.
- Wagener, Bert 2014: Die Forschung im Fokus – Wirkfaktoren des Aktionsplans der Gesetzlichen Unfallversicherung zur UN-Behindertenrechtskonvention, in *Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung* (Hrsg), 20 Jahre Hochschule der Gesetzlichen Unfallversicherung (2014) 290-301.
- Waldschmidt, Anne 2019: Behindertenpolitik (in) der Europäischen Union, in Degener, Theresia/von Miquel, Marc (Hrsg), *Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren* (2019) 79-105.
- Waldschmidt, Anne 2015: Disability Studies als interdisziplinäres Forschungsfeld, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), *Handbuch Behindertenrechtskonvention* (2015) 334-344.
- Wansing, Gudrun 2017: Teilhabeberichterstattung als Prüfstein für Gesetzgebung und Rechtsanwendung – am Beispiel Behinderung, in Kreher, Simone/Welti, Felix (Hrsg), *Soziale Rechte und gesellschaftliche Wirklichkeiten* (2017) 132-143.
- Welti, Felix 2019a: Rechtlicher Rahmen für ein barrierefreies System Hochschule, in Tolle, Patrizia/Plümmer, Angelika/Horbach, Annegret (Hrsg), *Hochschule als interdisziplinäres barrierefreies System* (2019) 33-41.
- Welti, Felix 2019b: Zwischen unteilbaren Menschenrechten und gegliedertem Sozialsystem – Behindertenpolitik erster und zweiter Ordnung von 1990 bis 2016, in Degener, Theresia/von Miquel, Marc (Hrsg), *Aufbrüche und Barrieren – Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren* (2019) 15-42.
- Welti, Felix 2018a: Bundesteilhabegesetz, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht²* (2018) 322-326.
- Welti, Felix 2018b: Verstößt § 43a SGB XI gegen das Grundgesetz und die UN-Behindertenrechtskonvention? *SozSich* 2018, 418-422.
- Welti, Felix 2017: Verantwortlichkeit von Schule und Sozialleistungsträgern für Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen für behinderte Schülerinnen und Schüler in:

- Institut für Bildungsrecht und Bildungsforschung/ Deutsches Institut für internationale pädagogische Forschung (Hrsg), Auf dem Weg zur inklusiven Schule (2017) 75-88.
- Welti, Felix 2016a: Sonderregelung für pflegebedürftige behinderte Menschen in Behinderteneinrichtungen § 43a SGB XI verstößt gegen Grundgesetz und UN-BRK, www.reha-recht.de, D36-2016.
- Welti, Felix 2016b: Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der gesundheitlichen Infrastruktur – rechtliche Anforderungen –, in Bieback, Karl-Jürgen/Bögemann, Christoph/Igl, Gerhard/Welti, Felix (Hrsg), Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen (2016) 115-124.
- Welti, Felix 2016c: Potenzial und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung des Sozialrechts am Beispiel der UN-BRK, in Faber, Ulrich/Feldhoff, Kerstin/Nebe, Katja/Schmidt, Kristina/Waßer, Urusula (Hrsg), Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion – Festschrift für Wolfhard Kohte (2016) 635-658.
- Welti, Felix 2016d: Die UN-BRK – Welche Bedeutung hat sie für Hochschulen? in Klein, Uta (Hrsg), Inklusive Hochschule – Neue Perspektiven für Praxis und Forschung (2016) 60-79.
- Welti, Felix 2015a: Die Rolle der Dienste und Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation – zwischen „Arbeitgeber“ und Vermittler, in Becker, Ulrich/Wacker, Elisabeth/Banafsche, Minou (Hrsg), Homo faber disabilis? – Teilhabe am Erwerbsleben (2015) 83-98.
- Welti, Felix 2015b: Reformbedarf zur Gleichstellung und Barrierefreiheit, ZRP 2015, 184-187.
- Welti, Felix 2013: Barrierefreiheit als Rechtsbegriff, in Welti, Felix (Hrsg), Rechtliche Instrumente zur Durchsetzung von Barrierefreiheit (2013) 23-34.
- Welti, Felix 2012: Das Diskriminierungsverbot und die „angemessenen Vorkehrungen“ – Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, www.reha-recht.de, D9-2012.
- Welti, Felix 2008: Die Benachteiligung und Ermordung behinderter Menschen im Nationalsozialismus und ihre rechtliche Aufarbeitung in der Bundesrepublik Deutschland, in Hoyer, Andreas/Hattenhauer, Hans/Meyer-Pritzl, Rudolf/Schubert, Werner (Hrsg), Gedächtnisschrift für Jörn Eckert (2008) 985-1004.
- Welti, Felix/Frankenstein, Arne/Hlava, Daniel 2019: Angemessene Vorkehrungen und Sozialrecht, SGB 2019, 327-325.
- Welti, Felix/Groskreutz, Henning/Hlava, Daniel/Rambausek, Tonia/Ramm, Diana/Wenckebach, Johanna 2014: Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes, BMAS-Schriftenreihe 445 (2014).
- Welti, Felix/Nachtschatt, Eva 2018: Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention Sozialrecht, in Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg), Das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen (2018) 55-92.
- Welti, Felix/Ramm, Diana 2017a: Die Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes. Rechtliche Aussagen und empirische Ergebnisse zur Barrierefreiheit im Bereich der

- gesetzlichen Krankenkassen, in *Das Gesundheitswesen (GesWes)* 08/09.2017, e56-e61.
- Welti, Felix/Ramm, Diana 2017b: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Übergänge behinderter Menschen, insbesondere zur Hochschule, in Welti, Felix/Herfert, Andrea (Hrsg), *Übergänge im Lebenslauf von Menschen mit Behinderungen – Hochschulzugang und Berufszugang mit Behinderung (2017)* 21-40.
- Wenkebach, Johanna 2014: Diskriminierende Kündigung in der Probezeit aufgrund von Behinderung – die Pflicht zum Treffen angemessener Vorkehrungen, www.reha-recht.de, B15-2014.
- Wenkebach, Johanna 2015: Gleichberechtigter Zugang zur Justiz – Zu den Verbesserungsmöglichkeiten des Nationalen Aktionsplans im Hinblick auf Art. 13 Abs. 1 UN-Behindertenrechtskonvention, www.reha-recht.de, D1-2015.
- Wenkebach, Johanna/Welti, Felix 2016: Barrierefreier Zugang zu Waren und Dienstleistungen – ein Recht und seine Durchsetzung, *VuR* 2016, 209-216.
- Wendt, Sabine 2018: Andere Leistungsanbieter nach § 60 SGB IX – ein neues Angebot mit Fallstricken, www.reha-recht.de, D36-2018.
- Wersig, Maria 2016: Das Bundesteilhabegesetz – ein Weg aus der Sozialhilfe? *Kritische Justiz* 2016, 549-556.
- Winkler, Björn 2018: Inklusionsvereinbarung, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018)* 587-592.
- Wolf, Christian E. 2015: Geschäftsunfähigkeit und Behindertenrechtskonvention (2015).
- Wontorra, Petra 2017: „Wir forschen gemeinsam: nichts über uns ohne uns“ – Partizipation in der Teilhabeforschung, www.reha-recht.de, D43-2017.
- Wrase, Michael 2017: Auflösung der Förderschulen, *TuP* 1/ 2017, 16-20.
- Zinsmeister, Julia 2018: Leichte Sprache, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018)* 746-750.

Univ.-Prof. Dr. Felix Welti
FB Humanwissenschaften
Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10, D-34109 Kassel
Telefon: 0049 561804 2970
welti@uni-kassel.de

Valentin Aichele

Die Staatenprüfung und der BRK-Ausschuss im Kontext aktueller Herausforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzsystems

- gleichzeitig ein Erfahrungsbericht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte

A. Einleitung

Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK)¹ auf internationaler Ebene überwacht der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK-Ausschuss). Im Zentrum seiner Aktivitäten steht das Staatenprüfverfahren auf der Basis von Staatenberichten.² Derzeit laufen für Österreich und Deutschland entsprechende Prüfverfahren. Daher ist es gut zu erinnern: Wie funktioniert dieses Verfahren und wofür ist es gut?

1. Wie funktioniert das Staatenprüfverfahren?

Das Staatenprüfverfahren gemäß der UN-BRK folgt einem strengen, aber komplexen Regelwerk. Allgemeine Bestimmungen enthält die UN-BRK³, die Verfahrensordnung des BRK-Ausschusses („rules of procedure“).⁴ Nicht zuletzt gibt das Hintergrundpapier über die Arbeitsmethoden⁵ wichtige Einblicke in die Herangehensweise des BRK-Ausschusses.

Im Rahmen dieser für alle Vertragsorgane vergleichbaren Regelungen hat der BRK-Ausschuss kreativ eine im Vergleich zu anderen Fachausschüssen eigenständig gestaltete Praxis mit eigenen Schwerpunkten entwickelt. Diese gewichtet eine Auswahl spezifischer menschenrechtlicher Ziele besonders. Dazu zählen beispielsweise die Vermittlung der Inhalte der Konvention an die Vertragsstaaten, etwa zu Inklusion, Barrierefreiheit, Verständnis von Behinderung, auf die der BRK-Ausschuss besonderen Wert zu legen scheint, aber auch die Ein-

¹ Vereinte Nationen (2006).

² Degener (2018); O’Flaherty und Tsai (2011).

³ Vereinte Nationen (2006) Art 35 f.

⁴ CRPD-Ausschuss (2016) Regel 39 ff.

⁵ CRPD-Ausschuss (2011) I Rz 1 ff.

bindung der Zivilgesellschaft oder die aktive Beteiligung der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder anderer unabhängiger Mechanismen (so genannte „independent monitoring mechanisms“)⁶ im Staatenprüfverfahren und den anderen Formaten, die er für seine Arbeit nutzt.

Als erster Schritt im Prozess des Staatenprüfverfahren bestimmt der BRK-Ausschuss aus seinem Kreis seiner 18 Mitglieder einen oder mehrere BerichterstellerInnen für die Staatenprüfung eines Staates. Dieser bereitet mit Unterstützung des beim UN-Hochkommissariat für Menschenrechte angesiedelten Sekretariats für den Ausschuss die Staatenprüfung vor. Er begleitet das Verfahren bis zum Schluss, es sei denn seine vierjährige Mandatszeit endet vor Abschluss des jeweiligen Verfahrens.

Handelt es sich nicht um das Verfahren zur Prüfung des Erstberichts (dem „initial report“)⁷ haben die Staaten die Möglichkeit, sich für das so genannte vereinfachte Prüfverfahren („simplified reporting procedure“) zu entscheiden.⁸ Abweichend zum Regelverfahren, nach dem ein Staatenbericht über die Umsetzung aller BRK-Bestimmungen berichten muss, beschränkt sich die Prüfung im vereinfachten Verfahren auf einzelne Themen, die in einer Liste von Fragen konzentriert und vom BRK-Ausschuss verabschiedet wurde.⁹ Beide, Österreich und Deutschland haben sich für die laufende Berichtsrunde für das vereinfachte Verfahren entschieden.

Dass nicht alle Bestimmungen der UN-BRK in der Breite erörtert werden müssen, hat Vorteile. Denn während die enge Platzbeschränkung für den Staatenbericht der Tendenz zur Oberflächlichkeit Vorschub leistet, erlaubt das vereinfachte Verfahren trotz Zeichenzahlbegrenzung eine gewisse Fokussierung. Nichtsdestotrotz kann es unter beiden Regimen von Berichtsprüfverfahren gute und schlechte Berichte und produktive oder dysfunktionale Verfahren geben. Geht beispielsweise ein Bericht an den Problemen vorbei oder fehlen ihm wichtige Informationen, etwa um Fort- oder Rückschritte plausibel darzustellen, oder paraphrasiert der Bericht lediglich die Rechtslage, ohne auf die Lebenswirklichkeit von Menschen mit Behinderungen und die praktische Geltung von Recht einzugehen oder vermittelt der Staat überhaupt keine Vorstellung, ob die ergriffenen Maßnahmen die gewünschten menschenrechtlichen Wirkungen erzeugen, kann es so oder so kein guter Bericht sein. Die Entscheidung für oder gegen das vereinfachte Verfahren ist also für die Qualität und die Wirkung des Verfahrens sekundär.

⁶ CRPD-Ausschuss (2016) Annex.

⁷ CRPD-Ausschuss (2016) 18.

⁸ CRPD-Ausschuss (2016) 18.

⁹ CCPR-Ausschuss (2010) 1-3.

Schon vor der Verabschiedung der Frageliste durch den Ausschuss kann es zu einer Interaktion zwischen Zivilgesellschaft und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen oder anderen unabhängigen Mechanismen mit der internationalen Monitoring-Ebene in Gestalt des BRK-Ausschusses kommen.

Beim aktuell laufenden Verfahren zu Deutschland zum Beispiel haben die behindertenpolitischen Verbände 2019 zusammen wie einzeln Informationen zur Verfügung gestellt.¹⁰ Auch die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte – die Nationale Menschenrechtsinstitution – hat in diesem Stadium zum Umsetzungsstand Stellung bezogen und dem Berichterstatter des Ausschusses konkrete begründete Vorschläge für Fragen unterbreitet.¹¹ Zudem kam es in Genf vor der Schlussberatung über die Frageliste zu einem einstündigen Anhörungstermin, bei dem VertreterInnen der deutschen Zivilgesellschaft aus dem Spektrum Behindertenpolitik und Monitoring-Stelle mündlich vortrugen und Fragen der Ausschussmitglieder beantworteten. Da sich Deutschland für das vereinfachte Prüfverfahren entschieden hat und damit die Frageliste letzten Endes das Prüfprogramm bestimmt, kamen diese Eingaben in einem entscheidenden Zeitpunkt des Verfahrens und die Teilnahme an der Anhörung erwies sich nach eigener Einschätzung als zielführend.

Nach der Annahme der Liste durch den BRK-Ausschuss übermitteln die Vereinten Nationen die Liste an den Staat. Dieser hat dann mindestens ein Jahr Zeit, diese Fragen zu beantworten und daraus einen Gesamtbericht zu machen.¹²

Die Erstellung des Staatenberichts stellt viele Staaten vor große Herausforderungen, dies gilt insbesondere für besonders komplex organisierte Staaten, etwa mit einem hohen Differenzierungsgrad von Gewaltenteilung, starker Dezentralisierung und einem wirksamen Subsidiaritätsprinzip. Die Fragen des BRK-Ausschusses sprechen außerdem oftmals extrem komplexe Sachverhalte an, für die viele unterschiedliche staatliche Stellen auf unterschiedlichen Ebenen zuständig sind oder sie fragen den Stand komplexer, schwer überschaubarer gerade in den Bereich privater Akteure hinein reichenden Bereich ab. So oder so stellt die Frageliste im Zuge der innerstaatlichen Erhebung einen begründeten Anlass dar, diese Aufforderung zur Wiedergabe des Sachstandes bis in die letzten Winkel einer Staatlichkeit hineinzutragen. Staatliche Stellen aus allen Sektoren der Gewalten (aus Parlament, Regierung und Gerichte) und von allen staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) sind hier potenziell gefordert,

¹⁰ BRK-Allianz (2013).

¹¹ Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

¹² CRPD-Ausschuss (2011).

zum Staatenbericht zuzuliefern. Diese „relevanten Akteure“ kurzfristig zu aktivieren und deren Informationen in einer knappen Darstellung im Staatenbericht zu synthetisieren, ist sicherlich auch bei guter Selbstorganisation für einen staatlichen Focalpoint nicht leicht. Aber bereits die an die staatlichen Stellen gerichtete Aufforderung kann einen direkten Effekt haben, diese Stellen wachzurütteln; es ist letzten Endes der Anstoß der völkerrechtlich verankerten Rechenschaftsverpflichtung nachzukommen und über ihre Aktivitäten bezüglich der UN-BRK zu reflektieren. Schon die Ansprache allein kann zu neuen Überlegungen in bislang von der UN-BRK unberührten Sektoren anstoßen und zu konstruktiven Prozessen führen, so jedenfalls die Theorie der Staatenprüfung. Es bietet dann tatsächlich eine Gelegenheit, dass staatliche Stellen, die bislang mit Fragen der Rechte von Menschen mit Behinderungen noch nicht in Berührung gekommen sind, an den laufenden Prozess einer Umsetzung Anschluss zu finden.

Schon zeitlich vor der Abgabe des Staatenberichts dürfen nach den Regularien des BRK-Ausschusses Parallelberichte bei den Vereinten Nationen eingereicht werden. Parallelberichte – teilweise auch als „Schattenberichte“ bezeichnet – erweitern die Informationsgrundlage des Ausschusses für die Prüfung des Staatenberichts. Sie treten neben den Staatenbericht und die Informationen, die das Hochkommissariat zusätzlich über den „Prüfungskandidaten“ zusammenstellt, etwa über parallellaufende oder jüngst abgeschlossene Prüfungen in anderen menschenrechtlichen Fachausschüssen oder zu den Ergebnissen des Peer-Review-Verfahren im Menschenrechtsrat (UPR-Verfahren). Der BRK-Ausschuss betont wie die anderen Fachausschüsse, wie wichtig diese Zulieferungen sind. Manche mit UN-Ausschüssen erfahrene Stimmen gehen so weit zu behaupten, dass ein Fachausschuss ohne diese Zuarbeit seine Aufgaben kaum sinnvoll bewerkstelligen könnte.¹³ Das ist für die Zivilgesellschaft und die Nationale Menschenrechtsinstitution natürlich ein Ansporn.

Wortzahlbeschränkungen bestehen zwar auch für Parallelberichte, gestalterisch fallen die Berichte jedoch oft sehr unterschiedlich aus. Mal sind sie länger und beschreiben ein breites Spektrum an Lebensbereichen, mal sind sie sehr kurz und fokussieren sich auf nur einen einzigen Punkt der Umsetzung, wie ein Thema, oder vermitteln nur die Perspektive einer kleinen sozialen Gruppe. Objektiv gesehen ist es wichtig, dass die zugelieferten Informationen gut fundiert, präzise und nachprüfbar sind. Da die Ausschussmitglieder, insbesondere der oder die Berichterstatter, wenig Zeit haben, ist es immer zielführend, sich knapp zu fassen und eine eingängige Darstellungsform zu wählen.

¹³ Riedel (2003).

Die Monitoring-Stelle, die im ersten Prüfverfahren Deutschlands ihren Parallelbericht sehr spät im Verfahren eingereicht hatte, machte sich diesen Umstand der Informationsfülle im laufenden Verfahren zum Vorteil und arbeitete alle bis dahin verfügbaren Informationen (Staatenbericht und Schattenberichte der Zivilgesellschaft, aktuelle Berichte) dergestalt auf, dass die zur Staatenprüfung berufenden Ausschussmitglieder auch mittels eines Verweissystems einen schnellen und einfachen Zugriff auf wesentliche Umsetzungsfragen unter Berücksichtigung aller Perspektiven und Meinungen erhalten konnten.¹⁴

Einen gewissen Höhepunkt erfährt das Staatenprüfverfahren offiziell dann im Zeitpunkt des aktiven Dialogs zwischen dem BRK-Ausschuss und dem Staat, der in Form einer Delegation in Genf vertreten ist. In Abgrenzung zu einem gerichtlichen Verfahren wird das Format der Interaktion offiziell auch als „konstruktiver Dialog“ charakterisiert („constructive dialogue“).¹⁵

Diese Begrifflichkeiten versinnbildlichen auch ein Ziel, nämlich dass es zwischen den Dialogbeteiligten nach Möglichkeit gelingt, zu einer Verständigung über aktuelle Menschenrechtsfragen in Bezug auf das jeweilige Land zu kommen. Die Bezeichnung „Dialog“ fußt aber wohl nicht zuletzt auf der Erwartung, dass alle Beteiligten in der Staatenprüfung keine sinnlose Pflichtübung sehen, die eben gemacht werden muss und bei der es für den Staat darum geht, möglichst alle Kritik von sich zu halten, sondern dass von allen mit guter Absicht daran gearbeitet wird, den Zielen der UN-BRK im nationalen Bereich noch besser Rechnung zu tragen. Eine gute Verständigung ist trotz Simultandolmetschen im Blick auf die kulturellen Unterschiede, aber auch im Blick auf die Komplexität der Verhältnisse, über die gesprochen wird, gerade unter hohem Zeitdruck nicht immer leicht oder selbstverständlich. Das denkbar Konstruktive an diesem Gespräch tritt vor allem dann in Erscheinung, wenn bei allen Beteiligten ein menschenrechtliches Problembewusstsein wächst und Lösungsmöglichkeiten offen überlegt werden könnten. Den Staaten verlangt die Situation, die mittlerweile live im Internet unter den Augen der Weltöffentlichkeit stattfindet und die damit auch von allen anderen Staaten beobachtet werden kann¹⁶, viel ab. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass ein problemorientiertes Berichten und offenes Nachdenken im Ortstermin von den Ausschüssen meist Anerkennung erntet.

Grundsätzlich ist das Verfahren nicht dafür gedacht, dass Staaten sich von Anfang an nur selbst loben oder ausschließlich in die Defensive geraten. Es mag Staaten geben, die einen guten Grund sehen, sich als perfekt zu präsentieren

¹⁴ Deutsches Institut für Menschenrechte (2015).

¹⁵ Riedel (2003) 101.

¹⁶ <http://webtv.un.org/meetings-events/human-rights-treaty-bodies/> (18.11.2020).

und die versuchen möchten, diesen Anschein mit allen Mitteln aufrecht zu erhalten. Dagegen spricht jedoch die Lebenserfahrung und auch der BRK-Ausschuss lässt sich davon nicht blenden. So scheint es strategisch klüger, sich als offen und lernbereit zu zeigen und sich so dem konstruktiven Potential des Verfahrens zu öffnen. Die Grundentscheidung, welchen Umgang ein berichtender Staat für sich wählt, zeigt sich oftmals schon am Staatenbericht selbst. In diesem Punkt ist es für einen Staat bedauerlicherweise immer noch ein Leichtes, sich von vielen anderen Auftritten der Staaten positiv abzuheben.

Als aktive Dialogzeit stehen in der Regel sechs volle Stunden zur Verfügung. In diesem Rahmen gibt es von beiden Seiten Eingangs-Statements, danach werden Fragen der Ausschussmitglieder gesammelt und anschließend beantwortet. Während zivilgesellschaftlichen Organisationen im Rahmen des Dialogs formal keine Rolle zukommt, können Nationale Menschenrechtsinstitutionen und andere unabhängige Mechanismen – anders als bei anderen Fachausschüssen – im Falle des BRK-Ausschusses das Wort ergreifen. Anzahl dieser Interventionen („interventions“) und Dauer des Redebeitrags sind allerdings vorher beim Ausschusse sekretariat anzumelden.

Im Prüfverfahren zum Erstbericht Deutschlands im Jahr 2015 zum Beispiel hat die Monitoring-Stelle von diesem Recht Gebrauch gemacht und am Anfang ein dreiminütiges und am Ende ein einminütiges Statement abgegeben.

Im Anschluss und in der Regel in derselben Sitzungsperiode berät der Ausschuss intern über die Prüfungsergebnisse, welche Empfehlungen dem Staat gegenüber in Form der Abschließenden Bemerkungen – den „concluding observations“ – ausgesprochen werden sollten. Da die Fachausschüsse die Souveränität eines Staates einschließlich des damit verbundenen politischen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraumes respektieren, fallen die Empfehlungen zumeist eher abstrakt aus. So müssen anschließend die Empfehlungen von den staatlichen Stellen im Rahmen ihrer Funktion und Zuständigkeit, gegebenenfalls gemeinsam mit anderen, konkretisiert werden.

Im Falle der Staatenprüfung Deutschlands im Jahr 2015 sind die Abschließenden Bemerkungen von einigen mit beträchtlicher Irritation aufgenommen worden. Denn das Dokument, das selbst einer von den Vereinten Nationen auferlegten Platzbeschränkung unterliegt, enthielt weitaus mehr Kritik als Lob. Genau genommen konnte die Würdigung der unbestrittenen beträchtlichen Anstrengungen Deutschlands mit der Lupe gesucht werden, die Kritik dagegen

kam mit voller Breite.¹⁷ Der BRK-Ausschuss unterstrich mit seinen Empfehlungen, dass Deutschland mit seiner Auffassung, Sonder- und Förderschulen könnten aufrechterhalten bleiben, falsch gewickelt war.¹⁸ Ein „inklusives System“, so der Wortlaut der UN-BRK, ist ein Schulwesen ohne segregierende Sonder- und Förderstrukturen. Schwer wog auch die Kritik am Umgang von Menschen im psychiatrischen Hilfesystem oder in der Altenpflege.¹⁹ Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Behinderungen stuft der BRK-Ausschuss als so dringlich ein, dass Deutschland binnen eines Jahres gesondert berichten sollte, welche Sofortmaßnahmen ergriffen worden waren.²⁰

Dass in den Abschließenden Bemerkungen zu Deutschland die Punkte der „Sorge“ („concerns“) und die Empfehlungen überwogen (was im Übrigen auch bei allen anderen Staaten so ausfiel), hat wohl damit zu tun, dass der BRK-Ausschuss, der selbst einer Wortwahlbeschränkung unterliegt, in diesem an allen Ecken und Enden unterausgestatteten Verfahren mutmaßlich keine Ressourcen mit der breitspurigen Würdigung oder gar Lobhudelei verlieren möchte. Selbst der Staat, der Erwartung auf ein großes Lob berechtigt hegt, weil er Jahre mit aller Kraft die Rechte von Menschen mit Behinderungen tatsächlich geschützt und sonst auch vorangebracht hat und sich überdies nichts vorwerfen lassen könnte, wäre sicherlich enttäuscht.

Beides – „Lob“ und „Kritik“ – im Kontext der Staatenprüfung, daran sei erinnert, kann auch anders gefasst werden: Das Lob hebt exemplarisch für andere Staaten Interessantes hervor. Und die Kritik hat eher die Form der „Sorge für die gegenwärtige und zukünftige Lage der Rechte von Menschen mit Behinderungen“.

Mit der Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen durch den BRK-Ausschuss ist das Verfahren zu einem vorläufigen Abschluss gekommen. Es folgen wichtige Schritte.

Die wichtigste Aufgabe stellt der Transfer dieser Empfehlungen in konkrete nationale Politik unter Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel dar. Den Staaten wird, nicht zuletzt, um die Implementierungsleistung zu befördern, durch den BRK-Ausschuss auferlegt, die Abschließenden Bemerkungen in die landeseigene Sprache zu übersetzen und diese in zugänglichen Formaten weit zu verbreiten. Die Übersetzung ist eine ernstzunehmende Aufgabe. Für viele Zielgruppen, auch der staatlichen Verwaltung, ist diese Textform insbesondere

¹⁷ CRPD-Ausschuss (2015).

¹⁸ CRPD-Ausschuss (2015) Rz 45 und 46.

¹⁹ CRPD-Ausschuss (2015) 29, 30, 33 und 34.

²⁰ CRPD-Ausschuss (2015) 36 und 63.

auf Englisch schwer zugänglich. Um mehrere Übersetzungen ein- und derselben UN-Dokumente zu vermeiden, versuchen etwa die Akteure in Deutschland (Focalpoint Bund, Monitoring-Stelle und Zivilgesellschaft) für die Übersetzung seit einiger Zeit zusammen zu arbeiten, um zu gewährleisten, dass eine von allen getragene Übersetzung in den Umlauf geht.

Zu den unmittelbaren Folgen gehört sicherlich auch das vom BRK-Ausschuss auf spezifische Punkte begrenzte zeitnahe Follow-Up-Programm, wie im Falle Deutschlands bezüglich des Gewaltschutzes von Frauen und Mädchen. Im Wesentlichen ist mit der Verabschiedung der Abschließenden Bemerkungen die Aufgabe des Staates verbunden, diese Impulse selbstkritisch aufzugreifen und nunmehr Taten folgen zu lassen.

Rechtlich gesehen sind die Abschließenden Empfehlungen nicht verbindlich.²¹ Wie ein Staat mit den Empfehlungen umgeht, ist jedoch keineswegs optional. Die Empfehlungen gänzlich zu verwerfen oder ihnen ohne zwingenden Grund nicht zu folgen, wäre im Blick auf den allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts aus Treu und Glauben problematisch.²² Denn aus dem völkerrechtlichen Grundsatz aus Treu und Glauben ergibt sich eine Beachtungspflicht, die mindestens so weit reicht, dass ein Staat hinreichend erklären muss, was er daraufhin unternommen hat und insbesondere, warum er einer Empfehlung nicht folgen möchte.

Bereits allein aus pragmatischen Gesichtspunkten tut er gut daran, sich mit ihnen aufrichtig auseinander zu setzen. Denn die Empfehlungen verweisen formal auf echte völkerrechtliche Verpflichtungen, die für den Staat tatsächlich bestehen und überdies besteht die Möglichkeit, dass der BRK-Ausschuss in Zukunft darauf zurückkommt. Wichtiger scheint aber das Risiko, dass der Staat sich um konkrete Schritte der Umsetzung bringt.

Das Staatenprüfverfahren kann auch als eine wiederkehrende Übung verstanden werden. Denn nach der Phase der auf der Grundlage der Abschließenden Bemerkungen organisierten Implementierung der UN-BRK folgt früher oder später ein neues Staatenprüfverfahren. Dafür taugt das Schaubild eines Zirkels oder eines Kreislaufes. Das Bild allerdings verleitet zur missverständlichen Auffassung, die regelmäßige Staatenprüfung fuße auf der völkerrechtlichen Norm, Staaten würden sich eben nur prozesshaft verändern oder gar schrittweise verbessern müssen; das Verfahren würde diesen „ewigen Prozess“ der Besserung, die eben mal schneller und mal langsamer läuft, lediglich einrahmen. Das ist so nicht richtig.

²¹ O'Flatherty (2006).

²² Klein (2005) 29.

Dass das Verfahren dem „Gebot der progressiven Realisierung“ der Menschenrechte mit zielgerichteten, zügigen und wirksamen Maßnahmen zwar Rechnung trägt, ist Teil des menschenrechtlichen Verpflichtungsprogramms, insbesondere im Blick auf die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte.²³ Die UN-BRK verlangt nach ihrem völkerrechtlichen Verpflichtungsprogramm darüber hinaus jedoch schon hier und heute, die Rechte diskriminierungsfrei zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.²⁴ Um diesen Anspruch einzulösen, darf kein Staat auf eine zukünftige Prüfung verweisen oder sich mit der Begründung herausreden, dafür sei doch keine Zeit gewesen.

Vielmehr dient die Staatenprüfung in diesem menschenrechtlich elementaren Bereich dem Ziel, sicherzustellen, dass die Rechte in der Vergangenheit wie in der Zukunft wirksam geachtet und geschützt sind! Aus dieser Perspektive wäre derjenige Staat im Staatenprüfverfahren immer am besten aufgestellt, der sich für die Berichterstattung auf den soliden Nachweis berufen kann, dass ihm das immer gelungen ist. Aber selbst mit dem tatsächlichen Nachweis der echten Fortschritte tun sich die Staaten überraschender Weise manchmal sehr schwer.

2. Wofür ist das Staatenprüfverfahren gut?

Funktion, Sinn oder Nutzen des Verfahrens liegt darin, ein Feedback über den Stand der nationalen Implementierung der UN-BRK zu erhalten sowie notwendige Impulse zu setzen, um die Rechte von Menschen mit Behinderungen in der Umsetzung im eigenen Land besser umzusetzen. Wenn die im Verfahren involvierten Akteure das Verfahren mit dieser Zielrichtung aufrichtig und ernsthaft betreiben, erhöhen sich die Chancen für diesen Erfolg.

Ein darüber hinaus gehender allgemeiner, von der jeweiligen Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen gelöster erhoffter Nutzen der UN-BRK war es, Entwicklungen anzustoßen, das Thema Behinderung viel stärker in die Konzepte und Praxis des internationalen Menschenrechtsschutzes zu integrieren. Der historische Grund, die UN-BRK als menschenrechtliches Instrument neben anderen menschenrechtlichen Übereinkommen der Vereinten Nationen zu entwickeln, fußte seinerzeit auf der Erkenntnis, dass das bis dahin bestehende System des internationalen Menschenrechtsschutzes den Menschen mit Behinderungen vor der Verabschiedung der UN-BRK nicht hinreichend Beachtung geschenkt hatte.²⁵ Das System, insbesondere in Form des Systems der Fachaus-

²³ Craven (2002).

²⁴ Aichele (2008) 15.

²⁵ Quinn et al (2002).

schüsse („Treaty Body System“), hatte sich, so das Ergebnis einer Untersuchung, jahrzehntelang nicht in der Lage gezeigt, die weltweit bestehenden Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zufriedenstellend zu adressieren, geschweige denn, ihnen wirksam zu begegnen.²⁶ Insoweit ist die Frage berechtigt, ob bereits jetzt – ca 15 Jahre nach ihrer Verabschiedung durch die UN-Generalversammlung im Jahr 2006 – festgestellt werden kann, dass die UN-BRK mit den von ihr geschaffenen Institutionen Verbesserungsimpulse für das internationale Menschenrechtsschutzsystem gesetzt hat. Dass dies mindestens graduell gelungen ist, lässt sich ohne Weiteres beobachten und kann an dieser Stelle ausdrücklich festgehalten werden. Die UN-BRK konnte zu Innovation anstiften, wie es zB der ihr verpflichtete BRK-Ausschuss im institutionellen Gefüge vermochte, allgemeine menschenrechtliche Impulse im gesamten Bereich der Vereinten Nationen zugunsten der Ziele und Inhalte der UN-BRK erfolgreich zu setzen.²⁷ Zur Illustration sollen wenige Schlaglichter genügen.

Inhaltlich beispielsweise avancierte „Inklusion“ dank der UN-BRK auch auf internationaler Ebene zu einem neuen menschenrechtlichen und völkerrechtspolitischen Leitbegriff. Über die UN-BRK, nunmehr als menschenrechtliches Prinzip etabliert, eröffnet die Konvention einen Zugang zur Interpretation der Menschenrechte im Allgemeinen. Beispielsweise hilft das Prinzip Inklusion nach Art 3 UN-BRK im Sinne einer Auslegungshilfe, die weiterführenden Dimensionen von Bildung im Sinne eines Menschenrechts auf inklusive Bildung auszuleuchten oder fügt dem Recht auf Wohnen im Sinne des Art 11 UN-Pakt für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte eine wichtige Dimension wie Barrierefreiheit und Sozialbezüglichkeit hinzu, was über die elementaren Anliegen von Menschen mit Behinderungen hinausreicht, beispielsweise bei der Entwicklung sozialräumlich orientierter urbaner Räume oder auch der Gestaltung von Einrichtungen und Gebäuden. Menschenrechte sind also, ohne dass ihnen der Inklusionsgedanke „addiert“ würde und ihr normativer Gehalt entsprechend ausgeleuchtet würde, nicht mehr hinreichend zu verstehen.²⁸

Auch die institutionelle Verschränkung des BRK-Ausschusses im internationalen Menschenrechtsschutzsystem und die intersystemische Interaktion zeitigt bereits positive Ergebnisse; die Rechte und Perspektiven der Menschen mit Behinderungen sichern in die Programmatik der anderen Vertragsregime ein. Diese Wirkung rührt beispielsweise von der Interaktion, etwa im Rahmen der

²⁶ Degener (2019).

²⁷ Vgl Lord/Stein (2020).

²⁸ Aichele (2013).

jährlichen Treffen der Ausschussvorsitzenden aller Fachausschüsse („chairpersons meeting“) her. Diese fünf Tage dauernde Sitzungen zielen darauf, gemeinsame Angelegenheiten der Fachausschüsse zu beraten.

Im Zentrum stand dort die letzten Jahre die Diskussion über die Staatenprüfung, die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Menschenrechten sowie Querschnittsthemen. Ziel der Fachausschüsse ist es ja gerade nicht, ein- und denselben Staat in unterschiedlichen Verfahren immer auf dieselben Punkte hin zu prüfen. Vielmehr zielen die teilweise parallellaufenden Verfahren darauf, sich möglichst zu ergänzen, schon allein um die begrenzten Ressourcen möglichst wirksam zu nutzen oder auch sicherzustellen, dass die spezifische Fachlichkeit des jeweiligen Gremiums zur Geltung kommt. Gleichzeitig stehen die Fachausschüsse vor der Herausforderung, dass beispielsweise die Frage der Geschlechter und Geschlechtergerechtigkeit nicht nur dem Ausschuss für die Rechte der Frau überlassen bleiben kann, genauso wenig wie es ausreichen kann, dass der Ausschuss für die Rechte des Kindes allein Fragen zu den Menschenrechten von Kindern und Jugendlichen bearbeiten sollte.

Nicht zuletzt sind gemeinsame programmatische Stellungnahmen der Fachausschüsse Ausdruck der institutionellen Verwobenheit und der Wirkung der UN-BRK und dem BRK-Ausschuss. Ein Beispiel dafür ist die 2019 von fünf Ausschüssen verabschiedete Stellungnahme zu den Menschenrechten und Klimawandel.²⁹ Auch hieran war der BRK-Ausschuss beteiligt und hat in diesem Zuge die Perspektive von Menschen mit Behinderungen qualifiziert gesichert.

B. Aktuelle Herausforderungen des internationalen Menschenrechtsschutzes

Dieses Verfahren der Staatenprüfung zur UN-BRK läuft in den letzten Jahren allerdings unter erschwerten Bedingungen. Der Kontext der Staatenprüfung ist geprägt von spezifischen internationalen Herausforderungen. So erhält die Frage nach dem Sinn einer Staatenprüfung am Maßstab der UN-BRK nicht nur eine besondere Dringlichkeit und Aktualität, sondern verleiht dem Staatenprüfverfahren zur UN-BRK noch einmal eine weitere Sinndimension.

Zu den erschwerten Bedingungen muss zunächst der wachsende Druck auf das internationale Menschenrechtssystem, zu dessen Kern der BRK-Ausschuss neben acht anderen Fachausschüssen mit spezifischen Zuständigkeiten

²⁹ Joint Statement on “Human Rights and Climate Change”, <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E> (23.04.2020).

gehört, genannt werden.³⁰ Massive Überlastung und die Schwierigkeiten mit Staaten, die überhaupt keine Berichte abliefern, sind nur ein Teil des Problems, das seit längerem bekannt ist. Österreich und Deutschland gehören im Blick auf die Erfüllung von Berichtspflichten zu den Staaten, die sich wenig zu Schulden kommen lassen. Vielmehr ist Anlass zur Sorge, dass zu dieser jahrelangen Überlast an Aufgaben in den Berichtprüfverfahren nun in den letzten Jahren die über Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen veranlassten Mittelkürzungen für den Bereich der Menschenrechte hinzu treten.³¹

Verknappte Ressourcen drohen die Arbeitsweise, die Sitzungszeiten und Reisemöglichkeiten zu beschneiden. Diese Maßnahmen betreffen auch Kerninstitutionen wie das Hochkommissariat für Menschenrechte mit Sitz in Genf, das bekanntlich gleichzeitig als Sitz der Ausschuss-Sekretariate und als institutioneller Rahmen der Fachausschüsse dient. Welche Auswirkungen haben diese Verschlechterungen gegebenenfalls auf die Staatenprüfung durch den BRK-Ausschuss, dessen Arbeitsanfall wegen der Anforderungen an Barrierefreiheit besonders hoch sein kann? Vor welchen spezifischen Herausforderungen, für die Einhaltung und Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen wirksam einzutreten, steht damit der BRK-Ausschuss?

Um selbst die eigene Funktionsfähigkeit zu sichern und um nicht zuzulassen, dass die Glaubwürdigkeit des internationalen Menschenrechtsschutzes auf diesem Wege unterminiert wird, arbeiten die Fachausschüsse derzeit an Wegen zur Steigerung von Effizienz und Effektivität.³² Zur Beratung werden auch die bereits erwähnten jährlichen Treffen der Ausschussvorsitzenden genutzt. Ein Prozess der Reform (Stichwort „Treaty Body Reform“), die nach einer vorläufigen Zäsur in 2014³³ nunmehr erneut angelaufen ist, wird von den Vereinten Nationen lediglich eingerahmt. Etwa die Wissenschaft beteiligt sich rege an dieser parallellaufenden Diskussion und bringt Überlegungen ein.³⁴

Eine andere gewichtige Frage betrifft die inhaltliche und dogmatische Kohärenz des in Fachausschüsse zergliederten Systems. Zur Harmonisierung der menschenrechtlichen Spruchpraxis in den parallellaufenden Beschwerdeverfahren gibt es von außen kommende Vorschläge wie die Errichtung eines Weltmensenrechtsgerichts, die unbedingt weiter diskutiert werden sollten.³⁵

³⁰ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> (28.09.2020).

³¹ Vgl. Germany (2019).

³² Chairs of the human rights treaty bodies (2019).

³³ O’Flaherty (2011).

³⁴ Subedi (2017); Egan (2020).

³⁵ Kozma et al (2010).

Gerade auch Staaten wie Deutschland und Österreich sind hier im Besonderen gefragt, die Widerstände innerhalb der Vereinten Nationen und der Versuch eines Angriffs auf das System der Fachausschüsse und des Menschenrechtsschutzes politisch zu bearbeiten und nach Möglichkeit abzuwehren. In Zeiten, in denen Multilateralismus im Allgemeinen von Spielern der westlichen Staatengruppe, wie den USA, gezielt entwertet werden soll und das internationale „Rule of Law-Projekt“ mehr und mehr an Kraft verliert oder zumindest stark leidet³⁶, ist die Herausforderung für Menschenrechte klar, sich auch in dieser historischen Situation zu behaupten.

Ein gewichtiger Faktor, der Auswirkung auf den Grad der Aufmerksamkeit und die Wirkmöglichkeit der UN-BRK und des BRK-Ausschusses hat, zeigt sich beispielsweise am energetischen Sog, den die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele (Agenda 2030) in den letzten Jahren seit ihrer Verabschiedung im Jahr 2015 im internationalen System der Vereinten Nationen und ihrer Mitgliederorganisationen sowie unter den Mitgliedern entfaltet haben.³⁷ Ihnen gilt auf internationaler Ebene höchste Aufmerksamkeit. Dieses durch die Mitglieder der Vereinten Nationen eingesetzte über 17 Ziele strukturierte Arbeitsprogramm verfolgt die Absicht, auf der Basis eines erweiterten Nachhaltigkeitsbegriffs in wesentlichen menschlichen Lebensbereichen zu Fortschritten anzuhalten, etwa zur Überwindung von Armut, Hunger, gesundheitlichen Versorgungsdefiziten und Bildungsnot und dabei von allen Akteuren, einschließlich von Einzelpersonen, Beiträge abzuverlangen. Adressaten sind nicht mehr nur einzelne Staaten oder Staatengruppen, sondern die Staatengemeinschaft, internationale Organisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen im nationalen Raum, aber eben auch die gesamte Bevölkerung.

Es steht bezüglich der Nachhaltigkeitsziele („Sustainable Development Goals – SDGs“) außer Frage, dass aus den von niemandem überschaubaren national wie international laufenden Prozessen auch für Menschen mit Behinderungen bereits wichtige Resultate erwachsen sind und sich damit für die Zukunft immer noch große Chancen ergeben können. Dazu gehört etwa die Bestandsaufnahme über die Wissensbestände über die Lebenslage behinderter Menschen weltweit, die in diesem Prozess entstanden ist.³⁸ Gerade das Nachhaltigkeitsprogramm mit dem Leitmotiv „Niemanden zurücklassen“ („leave no one behind“) fordert Staaten und internationaler Gemeinschaft eine besondere Verantwortung für Menschen mit Behinderungen ab. Nicht nur dass „Inklusion“ in der Agenda 2030 als Querschnittsidee und Qualifikationsmerkmal aller 17 Hauptziele konzeptionell einen hohen Stellenwert erhalten hätte, sondern allein der Prozess

³⁶ Krieger et al (2019).

³⁷ Kaltenborn et al (2020).

³⁸ Department of Economic and Social Affairs (2018).

der Entwurfsphase und die erste Zeit der Umsetzung kann als Nachweis für den Einfluss des menschenrechtlichen Programms der Inklusion auf internationaler Ebene gelten. Der Stellenwert der Menschen mit Behinderungen in Konzept und Praxis der Agenda 2030 wäre ohne die UN-BRK so niemals denkbar gewesen.

Nichtdestotrotz droht die hohe Aufmerksamkeit der Agenda 2030 die Tätigkeit der menschenrechtlichen Fachausschüsse in Genf, wie eben die des BRK-Ausschusses, nicht nur an den Rand zu drängen und ihnen das Wasser abzugraben, sondern den dem internationalen Menschenrechtsschutz immanenten rechtlichen Ansatz und die Bedeutung der normativen Verbindlichkeit zu schwächen. Denn die Agenda 2030 ist kein menschenrechtliches Dokument, sie vermittelt keine subjektiven Rechte und bleibt in vielen Punkten hinter den menschenrechtlichen Verpflichtungen zurück. So stellt sich etwa auch für das Staatenprüfverfahren die Frage, in welches Verhältnis die Agenda 2030 mit der UN-BRK gesetzt werden kann. Dient die Agenda 2030 nun der Umsetzung der UN-BRK oder anders herum? Deckt die Agenda 2030 an sich alles ab oder bleibt selbst nach ihrer vollkommenen Umsetzung gemessen am Maßstab der UN-BRK noch etwas offen?

Der BRK-Ausschuss federt dieses Problem in seiner Praxis so ab, dass er die Agenda 2030 in seinen Prüf- und Empfehlungsteil bereits integriert. Er setzt dabei so an, dass er den Agenda-Prozess mit dem Diskriminierungsverbot nach Art 5 UN-BRK verknüpft. Über Maßnahmen der Agenda 2030 können also auch Ziele der UN-BRK erreicht werden, die Gewährleistung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ist allerdings ein von der UN-BRK alleinig gesetzter Zweck.

Zu einer weiteren kritischen Bedingung gehört die Entwicklung auf internationaler Ebene, mit der sich das Konzept der Menschenrechte, wie wir es kennen, langfristig verändern könnte. Angesprochen sind damit beispielweise die Vorstöße zum „Recht auf Frieden“, das über einen Zusammenschluss von Mitgliedern der Vereinten Nationen („friends group“) befördert wird.³⁹ Das „Recht auf Frieden“ hört sich zunächst gut an. Problematisch ist jedoch, dass hiernach die Staaten, die völkerrechtlich selbst den individuellen Menschenrechten verpflichtet sind, in die Position eines Rechtsinhabers gebracht und die individuellen Menschenrechte dagegen in den zweiten Rang verwiesen oder zumindest relativiert werden.

³⁹ Human Rights Council (2019).

Die Gefahr zeigt sich etwa an der Resolution des UN-Menschenrechtsrates zum „Recht auf Frieden“, die 2019 nach Abstimmung beträchtliche Zustimmung von allen außer der westlichen Gruppe der Staaten erhalten hat⁴⁰: So spricht die Resolution davon, dieses „Recht“ erlaube im Blick auf den Frieden Staaten „Zonen des Friedens“ im In- wie im Ausland einzurichten. Aktuelle Vorgänge wie das Vorgehen der Türkei im irakischen Teil Kurdistans oder der Binnenkrieg Indiens, in dem der indische Staat gegen seine indigenen Bevölkerungsgruppen massiv vorgeht, lassen bei solchen Formulierungen aufhorchen. In all diesen Fällen, so ist wohl die Intention der Resolution zu verstehen, seien die Menschenrechte der betroffenen Bevölkerung nachrangig und könnten, indem sie dem höheren Ziel Frieden untergeordnet werden, verdrängt und außer Kraft gesetzt würden.

Ob diese Entwicklung als Angriff auf die Menschenrechte als individuelle Rechte gewertet werden kann, wird diskutiert und muss diskutiert werden. Müssten die Menschenrechte hinter einem Recht auf Frieden im eigenen wie im fremden Hoheitsgebiet zurücktreten, würde diese neue Rangordnung internationaler Konzepte auch den Rechten von Menschen mit Behinderungen eine starke Relativierung bescheren. Gerade für die Menschen mit Behinderungen wäre diese Folge besonders dramatisch, da deren Perspektiven gerade erst dabei sind, in der Idee der Menschenrechte aufzugehen und die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf der Ebene der staatlichen Verpflichtungen um eine wichtige, bislang zu wenig beachtete Dimension auszuleuchten.

C. Fazit

Aus seinem ihm zur Verfügung stehenden Arsenal des internationalen Monitorings (neben dem Beschwerde- und Untersuchungsverfahren) kommt dem Staatenprüfverfahren als Verfahrensansatz zu einer systematischen wie regelmäßigen Prüfung des Umsetzungsstandes im jeweiligen Land verbunden mit Empfehlungen zu Recht eine große Bedeutung zu.

Das Staatenprüfverfahren demonstriert, gemessen an den Erfahrungen von knapp über einem Jahrzehnt weltweit, ein großes Potential für die praktische Wirksamkeit der Rechte von Menschen mit Behinderungen im nationalen Bereich. Es steht damit theoretisch in einem optimalen Ergänzungsverhältnis durch das Monitoring Nationaler Menschenrechtsinstitutionen und anderer na-

⁴⁰ Human Rights Council (2019).

tionaler unabhängiger Mechanismen sowie durch Menschen mit Behinderungen und die vertretenden Organisationen auf der nationalen Ebene im Sinne von Art 33 UN-BRK.⁴¹

Dass dieses Verfahren immer seine intendierten Effekte hätte, kann schwerlich behauptet werden, genauso wenig wie festgestellt werden kann, dass es überhaupt keine positive Wirkung habe. Das Verfahren mobilisiert die innerstaatliche Aufmerksamkeit und aktualisiert die menschenrechtliche Rechenschaftsverpflichtung; das Verfahren erlaubt den Abgleich mit den Standards im internationalen Sinne und leistet Hilfestellung, innerstaatlich die getroffenen Ableitungen zu prüfen; es bietet Hinweise auf mögliche politische Prioritätensetzungen auch in Bezug auf konkurrierende innerstaatliche Zielsetzungen.

Kaum zu unterschätzen ist die besondere Funktion des Verfahrens, Menschen mit Behinderungen selbst in internationalen und nationalen Foren eine Stimme zu geben. Dass Menschen mit Behinderungen auf internationaler Ebene nicht gehört werden mussten, gehört der Vergangenheit an. Der Ausschuss ist selbst ausschließlich mit Menschen mit Behinderungen besetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen, davon viele nationale Selbsthilfeorganisationen, legen Parallelberichte vor und die internationale Dachorganisation International Disability Alliance (IDA) hat sich seit dem internationalen Inkrafttreten der UN-BRK im Mai 2008 zum großen Sprachrohr entwickelt.

Dass der Staat weiß, dass er international zu den Rechten aus der UN-BRK Rede und Antwort stehen muss, stärkt die Position von Menschen mit Behinderungen im nationalen Raum. Wenn sie beispielsweise mit ihrem Anliegen innerstaatlich kein Gehör finden, der BRK-Ausschuss die Fragestellung jedoch aufgreift, erhält dieses Anliegen bereits ein besonderes, menschenrechtliches Gewicht und die Missachtung auf nationaler Ebene fällt dem Staat schwerer. Aber auch Rechts- und Verständnisfragen können im Zuge der Staatenprüfung eine Klärung erfahren, wovon wiederum nicht nur der Staat im Verfahren, sondern generell alle Vertragsparteien profitieren können. Das Staatenprüfverfahren kann damit dazu beitragen, interne Streitigkeiten beizulegen, wenn der Ausschuss für eine bestimmte Lesart der Konvention überzeugen kann.

Da der BRK-Ausschuss – unter Berücksichtigung der landesspezifischen Besonderheiten – alle Staaten nach denselben Maßstäben prüft, ist er nicht Kulminationspunkt eines laufenden Harmonisierungsprozesses, sondern fungiert

⁴¹ S Aichele (2018).

dazu vorgelagert als internationale Plattform für Dialog im Blick auf die Entwicklung eines universellen Verständnisses der Rechte von Menschen mit Behinderungen und den damit verbundenen menschenrechtlichen Konzepten.

Die Sinnhaftigkeit der Staatenprüfung hängt schlussendlich auch davon ab, wie ernsthaft und aufrichtig das Verfahren im Blick auf die Konventionsziele, Genuss der Menschenrechte und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe, von allen Beteiligten betrieben wird.

In Anbetracht einflussreicher, den Menschenrechten wenig förderlicher Kontextfaktoren der internationalen Menschenrechtspolitik ist es umso wichtiger, diesem Verfahren eine über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Sinne der UN-BRK hinausreichende Bedeutung beizumessen. Zuviel vom ersten Fortschritt wäre bereits wieder verschenkt und das Zukunftspotential der UN-BRK verloren, könnten diese genannten Faktoren es bewirken, die Innovationskraft der Konvention ins Leere laufen zu lassen und die Erfahrungen der Menschen mit Behinderungen den internationalen Menschenrechtsschutz beiseite zu stellen.

Gerade in Zeiten, in denen die Menschenrechte auf internationaler Ebene den bekannten Status zu verlieren drohen, ist die Staatenprüfung für die Staaten ein bedeutsames Ereignis, die über das jeweilige Verfahren hinaus Signale sendet. Es handelt sich um eine demonstrative Übung mit Bekenntnischarakter. Das gilt gerade für die Staaten, die den Menschenrechtsschutz als zivilisatorische Errungenschaft hochhalten möchten und dem Vorwurf des bigotten Umgangs mit ihr entgegneten möchten.

Das Staatenprüfverfahren hält damit nicht nur die Chance bereit, über die Rechte von Menschen mit Behinderungen mit einem internationalen Fachgremium in den Dialog zu treten, praktische Fortschritte zu erreichen und den Stellenwert der Rechte von Menschen mit Behinderungen innenpolitisch abzusichern, sondern es ist auf der internationalen Ebene Ausdruck dafür, welche Bedeutung man den Menschenrechten im System der Vereinten Nationen heute wie in Zukunft zumisst.

Literatur

- Aichele, Valentin 2018: Article 33: National Implementation and Monitoring, in Bantekas, Ilias/Stein, Michael Ashley/Anastasiou, Dimitris 2018 (Hrsg), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary* (2018) 978-1011.
- Aichele, Valentin 2013: Inklusion als menschenrechtliches Prinzip: der internationale Diskurs um die UN-Behindertenrechtskonvention, *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 2013/3, 28-36.
- Aichele, Valentin 2008: Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihr Fakultativprotokoll: ein Beitrag zur Ratifikationsdebatte, in *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg), *Policy paper/ Deutsches Institut für Menschenrechte*.
- Aichele, Valentin 2010: Behinderung und Menschenrechte, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2020/23, 13-19.
- BRK-Allianz 2013: Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion!: erster Parallelbericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention - Kurzfassung (2013).
- Chairs of the human rights treaty bodies 2019: Simplified reporting procedure: possible elements of a common aligned procedure, *HRI/MC/2019/3*.
- Craven, Matthew C. R. 2002: *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its development* (2002).
- CRPD-Ausschuss 2016: Rules of procedure. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, *CRPD/C/1/Rev.1*.
- CRPD-Ausschuss 2015: Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands. Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Dreizehnte Tagung (2015).
- CRPD-Ausschuss 2011: Working methods of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities adopted at its fifth session (11-15 April 2011), *CRPD/C/5/4*.
- Degener, Theresia 2019: Disability policy in the United Nations: the road to the convention on the rights of persons with disabilities, in Degener, Theresia (Hrsg), *Aufbrüche und Barrieren* (2019) 43-77.
- Degener, Theresia 2018: *Towards inclusive equality: 10 years Committee on the Rights of Persons with Disabilities* (2018).
- Department of Economic and Social Affairs 2018: *Disability and Development Report. Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities* (2018).
- Deutsches Institut für Menschenrechte 2015: Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen: anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention. Bericht der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2015).
- Egan, Suzanne 2020: Reform of the UN Human Rights Treaty Body System, in Mégrét (Hrsg), *The United Nations and human rights* (2020) 645-666.
- Germany 2019: *Treaty Body Reform, comments from Germany* (2019).
- Human Rights Council 2019: *Promotion of the right to peace. Resolution adopted by the Human Rights Council, A/HRC/RES/41/4*.

- Kaltenborn, Markus/Krajewski, Markus/Kuhn, Heike (2020): Sustainable Development Goals and Human Rights. (2020).
- Klein, Eckart 2005: Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen des VN-Vertragsorgane, in Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen (2005) 19-31.
- Kozma, Julia/Nowak, Manfred/Scheinin, Martin 2010: A world court of human rights - consolidated statute and commentary (2010).
- Krieger, Heike/Nolte, Georg/Zimmermann, Andreas 2019: The international rule of law: rise or decline? Foundational challenges (2019).
- Lord, Janet E./Stein, Michael Ashley 2020: The Committee on the Rights of Persons with Disability, in Alston, Philip/Mégret, Frédéric (Hrsg), The United Nations and human rights. A critical appraisal² (2020).
- O’Flaherty, Michael 2011: Reform of the UN human rights treaty body system: locating the Dublin statement, in Geoff, Gilbert (Hrsg), The delivery of human rights (2011) 68-84.
- O’Flaherty, Michael/Tsai, Pei-Lun 2011: Periodic reporting: the backbone of the UN treaty body review procedures, in Bassiouni, Cherif M./Schabas, William A. (Hrsg), New challenges for the UN human rights machinery (2011) 37-56.
- O’Flaherty, Michael 2006: The concluding observations of United Nations human rights treaty bodies, Human rights law review 2006/1, 27-52.
- Quinn, Gerard/Degener, Theresia/Bruce, Anna 2002: Human rights and disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability (2002).
- Riedel, Eibe 2003: New bearings to the state reporting procedure: Practical ways to operationalize economic, social and cultural rights. The example of the right to health, in von Schorlemer, Sabine (Hrsg), Praxishandbuch UNO (2003) 345-358.
- Subedi, O. QC Surya P.B.E. 2017: The Effectiveness of the UN Human Rights System. Reform and the Judicialisation of Human Rights (2017).
- Vereinte Nationen 2006: UN-Behindertenrechtskonvention.

Prof. Dr. Valentin Aichele, LL.M. (Adelaide)
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Sozialversicherung
Nestorstraße 41, D-10709 Berlin
Telefon: 0049 30 865-85641
valentin.aichele@drv-bund.de

Max Rubisch

Die UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich: Von der Staatenprüfung 2013 zum zweiten und dritten Staatenbericht 2019

Im September 2013 musste Österreich zum ersten Mal zur Staatenprüfung vor dem Behindertenrechtsausschuss der Vereinten Nationen in Genf antreten. In den „concluding observations“ hat Österreich neben einiger Anerkennung viel Kritik und entsprechende Empfehlungen mit auf den Weg bekommen¹. In diesem Beitrag soll dargestellt werden, welches die wichtigsten inhaltlichen Kritikpunkte waren und was zur Umsetzung der Empfehlungen bisher in Österreich geschehen ist.

1. Deutsche Übersetzung der Konvention

Die erste deutsche Übersetzung der Konvention war eine gemeinsame Arbeit von Deutschland, der Schweiz und Österreich, in der sich die drei Länder auf einige Kompromisse geeinigt hatten. Der Ausschuss hat zu Recht kritisiert, dass diese Übersetzung fehlerhaft war und einige Grundsätze der Konvention nicht richtig wiedergegeben waren (so wurde zum Beispiel der Schlüsselbegriff „inclusion“ nicht mit Inklusion, sondern mit Integration übersetzt).

In Umsetzung der Empfehlungen wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Außenministeriums, mit dem Sozialministerium, dem Monitoringausschuss und VertreterInnen der Behindertenorganisationen gebildet, die die deutsche Übersetzung neu überarbeitet hat – die neue Übersetzung wurde 2016 im Bundesgesetzblatt kundgemacht.²

Interessant ist dabei, dass die neue deutsche Übersetzung nur für Österreich gilt. Deutschland und die Schweiz haben bisher keine Schritte in Richtung einer neuen Übersetzung unternommen.

Wie es die UN-BRK verlangt, wurde die neue deutsche Version im Auftrag des Sozialministeriums auch in Leichte Sprache übersetzt und im Jahr 2019 auf der Webseite des Sozialministeriums veröffentlicht.

¹ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=391> (09.11.2020).

² Ö BGBl III 105/2016.

2. Soziales Modell von Behinderung

Einer der wichtigsten Kritikpunkte des Ausschusses war, dass in Österreich in Gesetzgebung und Praxis das medizinische Modell von Behinderung dominiert und das soziale Modell sich bisher nicht durchgesetzt hat. Die Empfehlung an Österreich ist daher, die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen so zu ändern, dass eine Behinderung vor allem in ihrer sozialen Dimension berücksichtigt wird.

Wesentlich ist in diesem Zusammenhang die so genannte Einschätzungsverordnung, nach der jährlich bei etwa 100.000 Personen der Grad der Behinderung festgestellt wird. Die alte Einschätzungsverordnung aus dem Jahr 1957, die noch von der Kriegsopferversorgung geprägt war, wurde vom Sozialministerium 2010 und 2012 reformiert³ und soll weiterentwickelt werden. Ziel ist es, in die Einschätzung, die bisher rein medizinisch bestimmt wird, mehr soziale Kriterien einzubeziehen.

3. Einheitliche Umsetzung der Konvention

Dies war einer der zentralen Kritikpunkte des Ausschusses: die Behindertenpolitik ist in Österreich zwischen Bund und Ländern zersplittert, es gibt unterschiedliche Definitionen von Behinderung, ebenso unterschiedliche Standards an Barrierefreiheit und Diskriminierungsschutz.

Die Empfehlung an Österreich lautet, einen übergreifenden gesetzlichen Rahmen und eine übergreifende Behindertenpolitik zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Im Sinne der Konvention muss dies natürlich mit Partizipation der Behindertenorganisationen geschehen.

In Anbetracht des österreichischen Föderalismus und der Kompetenzzersplitterung in der Behindertenpolitik ist dies wahrscheinlich die Empfehlung, die am schwierigsten umzusetzen ist. Das Sozialministerium hat in den Jahren 2014-2015 den Entwurf für eine „Zielvereinbarung inklusive Behindertenpolitik“ für eine einheitliche Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zwischen Bund und Ländern ausgearbeitet. Da die Länder jedoch kein wirkliches Interesse an einer solchen Vereinbarung hatten, wurde sie bis heute nicht abgeschlossen.

Eine zweite Chance bietet jedoch der Nationale Aktionsplan Behinderung 2022 – 2030, der derzeit erarbeitet wird. Nachdem der erste Aktionsplan 2012 – 2021 ein ausschließlicher Plan des Bundes war, soll diesmal ein gemeinsamer Plan von Bund und Ländern erstellt werden. Dies wäre die Gelegenheit, zumindest

³ Ö BGBl II 251/2012.

gemeinsame Zielsetzungen von Bund und Ländern zur Umsetzung der Konvention festzulegen.

4. Behindertengleichstellungsrecht

Der Ausschuss der Vereinten Nationen hat positiv anerkannt, dass es in Österreich Bundes- und Landesgesetze gegen Diskriminierung aus dem Grund der Behinderung gibt. Er hat jedoch kritisiert, dass deren Rechtsschutz gegen Diskriminierung zu schwach ist. Vor allem besteht nur ein Anspruch auf Schadenersatz und keine Möglichkeit, die Beseitigung einer Barriere oder die Unterlassung einer Diskriminierung rechtlich durchzusetzen. Der Ausschuss hat daher empfohlen, die Anti-Diskriminierungsgesetze durch Erweiterung der Klagemöglichkeiten zu stärken.

Zur Umsetzung dieser Empfehlung wurde mit dem Inklusionspaket 2017⁴ ein wesentlicher Schritt gesetzt:

- Eine Verbandsklage auf Feststellung einer Diskriminierung ist jetzt nicht nur durch den Österreichischen Behindertenrat, sondern auch durch den Behindertenanwalt und den Klagsverband möglich.
- Gegen große Kapitalgesellschaften (etwa Banken und Versicherungen) ist die Verbandsklage auch auf Unterlassung und Beseitigung der Diskriminierung möglich.
- Bei Belästigung gibt es auch eine Klage auf Unterlassung.

5. Bewusstseinsbildung

Die Kritik des Ausschusses lautete: Behinderung wird in Österreich durch ein veraltetes Wohltätigkeitsmodell gesehen, in den Massenmedien spiegeln sich Vorurteile und Stereotypen über Menschen mit Behinderungen, es besteht kein Verständnis für den Menschenrechtsansatz der Konvention.

Der Ausschuss hat daher empfohlen, Initiativen zur Bewusstseinsbildung zu starten, um Vorurteile zu beseitigen, und um ein Bild von Menschen mit Behinderungen zu stärken, die weder heldenhaft noch bemitleidenswert sind, sondern „normale“ Menschen, die Träger aller Menschenrechte sind.

⁴ Ö BGBl I 155/2017.

Eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Bundeskanzleramtes, dem das Sozialministerium, verschiedene Sparten der Medien und BehindertenvertreterInnen angehörten, erarbeitete in den Jahren 2014 bis 2017 eine Empfehlung über die Darstellung des Themas Behinderung in den Medien. Vom Verband Österreichischer Zeitungen (VÖZ) wurde außerdem ein Webportal zu diesem Thema und über Barrierefreiheit in den Medien eingerichtet.⁵

6. Barrierefreiheit

Der Ausschuss hat anerkannt, dass es in Österreich Verbesserungen der Barrierefreiheit bei Gebäuden, öffentlichen Verkehrsmitteln und Informationen gibt. Er beklagte jedoch mangelnde Barrierefreiheit in ländlichen Regionen, bei öffentlichen Einrichtungen und in den Medien.

Die Empfehlung lautete, im Hinblick auf die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern einen übergreifenden und inklusiven Ansatz der Barrierefreiheit zu schaffen, Normen für alle öffentlichen Einrichtungen zu erstellen, den Zeitplan für Etappenpläne bei öffentlichen Gebäuden zu verkürzen und die Untertitelung im ORF auszubauen.

Was die Umsetzung betrifft, so kann Österreich auf einige Erfolge verweisen:

- Der Etappenplan für barrierefreie Bundesgebäude, der im Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz⁶ festgelegt ist, wurde bis Ende 2019 umgesetzt.
- Das Bundesvergabegesetz 2018⁷ schreibt vor, dass bei Ausschreibungen des Bundes die technischen Spezifikationen die Prinzipien der Barrierefreiheit beachten müssen.
- In Umsetzung der EU-Richtlinie über barrierefreie Webseiten⁸ schreibt das Web-Zugänglichkeitsgesetz 2019⁹ vor, dass alle öffentlichen Webseiten des Bundes sowie von Einrichtungen, die im Auftrag des Bundes tätig sind, barrierefrei sein müssen (dasselbe schreiben Landesgesetze für die Webseiten der Länder vor).

⁵ www.barrierefreiemedien.at (28.09.2020).

⁶ Ö BGBl I 82/2005.

⁷ Ö BGBl I 65/2018.

⁸ Richtlinie (EU) 2016/2102 vom 26. Oktober 2016.

⁹ Ö BGBl I 59/2019.

- Der Etappenplan der ÖBB sieht bis 2020 barrierefreie Bahnhöfe und Haltestellen für 75 % der Reisenden vor, bis 2025 sollen es 90 % der Reisenden sein.
- In einigen Ländern werden Bescheide auch in leichter Sprache ausgestellt.

Im Bereich des Wohnbaus muss allerdings festgestellt werden, dass es in den Bauordnungen mancher Bundesländer aus kurzfristigen wirtschaftlichen Überlegungen zu Rückschritten bei der Barrierefreiheit gekommen ist. Damit verletzt Österreich zweifellos seine Verpflichtungen, die sich aus der UN-BRK ergeben.

7. Anerkennung vor dem Recht

Das österreichische Sachwalterrecht wurde bei der Staatenprüfung massiv kritisiert, da es Art 12 UN-BRK widerspricht: zu viele Menschen stehen unter Sachwalterschaft, zu viele davon in allen Lebensbereichen, die Rechtsfähigkeit wird dadurch automatisch eingeschränkt.

Die zentrale Empfehlung des Ausschusses lautete, die stellvertretende Entscheidungsfindung durch unterstützte Entscheidungsfindung zu ersetzen. Dies bedeutet,

- den Willen und die Autonomie der betroffenen Person zu respektieren;
- die Entscheidungsfreiheit über medizinische Behandlungen, Teilnahme an Wahlen, Heirat, Arbeit und Wahl des Wohnortes sicherzustellen;
- Schulungen für die betroffenen Berufsgruppen anzubieten.

In einem umfassenden partizipativen Prozess, der mehrere Jahre dauerte, hat das Justizministerium das Sachwalterrecht durch das zweite Erwachsenenschutzgesetz ersetzt, das seit 1. Juli 2018 in Kraft ist.¹⁰ Seine Grundsätze sind:

- die Handlungsfähigkeit geht bei der Vertretung nicht mehr automatisch verloren,
- die Erwachsenenvertretung wird auf konkrete Inhalte beschränkt,
- die gesetzliche und die gerichtliche Erwachsenenvertretung sind auf drei Jahre beschränkt,

¹⁰ Ö BGBl I 59/2017.

- das Clearing wird verpflichtend vorgeschrieben,
- alle bestehenden Sachwalterschaften werden bis 1. Jänner 2024 aufgehoben oder in Erwachsenenvertretungen umgewandelt.

Für Rechtsberufe, medizinisches Personal, Personal von Banken etc werden Schulungen über die neue Rechtslage angeboten. Festgestellt kann im Jahr 2020 werden, dass die Zahl der Sachwalterschaften/Vertretungen seit 2015 rückläufig ist.

Diese Reform ist zweifellos ein großer Wurf. Ob sie in der Praxis tatsächlich ein Erfolg wird, ist jedoch nicht sicher. Die Probleme sind vor allem, dass es bei den Gerichten zu wenig Personal für die Umsetzung gibt und dass die Länder bisher zu wenig Unterstützungsstrukturen für die betroffenen Menschen geschaffen haben.

8. Schutz vor Gewalt

Der Ausschuss hat der Arbeit der österreichischen Volksanwaltschaft ausdrücklich seine Anerkennung ausgesprochen, die seit 2012 mit sechs Kommissionen jene Einrichtungen kontrolliert, in denen Gewalt und Missbrauch häufig vorkommen können, darunter auch Behinderteneinrichtungen.

Der Ausschuss stellte jedoch fest, dass ihm Berichte über Gewalt und Missbrauch gegen Menschen mit Behinderungen in Österreich vorliegen, und forderte zusätzliche Maßnahmen, um Frauen, Männer, Mädchen und Buben mit Behinderung besser vor Gewalt zu schützen.

In Umsetzung dieser Empfehlung organisiert das Justizministerium regelmäßige Aus- und Fortbildungsveranstaltungen zum Thema „Opferschutz“ für das Justizpersonal.

Das Sozialministerium hat 2016 eine wissenschaftliche Studie über Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen in Auftrag gegeben, die über drei Jahre durchgeführt und im Dezember 2019 veröffentlicht wurde¹¹. Die Studie „Erfahrungen und Prävention von Gewalt an Menschen mit Behinderungen“ enthält in zwei Bänden neben umfangreichen Daten zum Thema Gewalt gegen Menschen mit Behinderungen auch positive Beispiele von Einrichtungen und Empfehlungen zur Gewaltprävention.

¹¹ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=718> (28.10.2020).

9. Selbstbestimmtes Leben

Der Ausschuss hat kritisiert, dass die Anzahl der Menschen mit Behinderungen in Institutionen in den letzten 20 Jahren gestiegen sei, und dass es zu wenig gemeindenahen Dienstleistungen gebe, vor allem für Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen.

Die Empfehlung lautete daher, die De-Institutionalisierung voranzutreiben, damit die betroffenen Menschen tatsächliche Wahlmöglichkeiten haben, wo und wie sie leben wollen, und mehr Mittel für ambulante Dienste bereitzustellen.

Alle Bundesländer sind dabei, große Institutionen zu verkleinern und auch immer mehr Möglichkeiten eines selbstbestimmten Wohnens als Alternativen zum Heim anzubieten (das Sozialministerium hat im Jahr 2017 einen Bericht über zeitgemäße Wohnformen der Länder erstellt und dem Nationalrat übermittelt¹²). Er enthält positive Beispiele von inklusiven Wohnformen aus allen Bundesländern sowie ein besonders interessantes Projekt aus München.

In diesem Zusammenhang ist das Regierungsprogramm 2020-2024 zu erwähnen, das unter dem Titel „Selbstbestimmt Leben in der Gemeinschaft“ folgende Maßnahmen ankündigt:

- „Bedarfsgerechte Finanzierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und des NAP“¹³
- „Forcierung der Umsetzung des NAP mit allen Ministerien und unter Einbeziehung der Stakeholder“¹⁴

10. Persönliche Assistenz

Der Ausschuss hat Österreich seine Anerkennung für die Programme der persönlichen Assistenz ausgesprochen, gleichzeitig jedoch kritisiert, dass die persönliche Assistenz länderweise sehr unterschiedlich ausgestaltet ist und manchen Personengruppen – zB Personen mit intellektueller oder psychosozialer Behinderung – nicht zur Verfügung steht.

Der Ausschuss empfiehlt Österreich, die Programme der persönlichen Assistenz zu harmonisieren und auf Personen mit intellektueller oder psychosozialer Behinderung zu erweitern.

Die persönliche Assistenz am Arbeitsplatz ist in der Zuständigkeit des Bundes und gilt als Best-Practice-Beispiel. Die persönliche Assistenz in der Freizeit ist

¹² https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/AB/AB_13168/imfname_671652.pdf (28.10.2020).

¹³ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (09.11.2020) 194.

¹⁴ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (09.11.2020) 194.

jedoch Sache der Länder: es gibt persönliche Assistenz mittlerweile in allen Ländern, jedoch nach sehr unterschiedlichen Kriterien. Eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern, die versuchte, die Systeme zu vereinheitlichen, kam bisher zu keiner Einigung.

Das Regierungsprogramm 2020-2024 enthält die Ankündigung: „Erarbeitung bundeseinheitlicher Rahmenbedingungen zur Persönlichen Assistenz in allen Lebensbereichen unabhängig von der Art der Behinderung“.

11. Inklusive Bildung

Der Ausschuss hat zwar anerkannt, dass es Modelle inklusiver Bildung in einigen Ländern gibt, stellte jedoch keinen Fortschritt in Richtung inklusiver Bildung fest. Hauptsächliche Kritikpunkte waren, dass die Zahl der Kinder in Sonderschulen in Österreich insgesamt steigt, es sehr wenig AkademikerInnen mit Behinderungen, zu wenig Lehrkräfte mit Behinderungen und mit Kenntnissen der Gebärdensprache gibt.

Österreich wurde aufgefordert, größere Anstrengungen in der inklusiven Bildung vom Kindergarten bis zur Universität zu unternehmen, und auch mehr Lehrende mit Behinderungen und mit Kenntnis der Gebärdensprache einzustellen.

In Umsetzung dieser Empfehlung ist inklusive Bildung seit 2013 in die pädagogische Ausbildung für alle Studien integriert und inklusive Modellregionen sind 2015 in Steiermark, Kärnten und Tirol gestartet. Die Regierung Kurz-Strache (2017-2019) verfolgte jedoch nicht das Ziel der inklusiven Bildung, sondern wollte im Gegenteil das System der Sonderschulen erhalten und stärken.

Das Regierungsprogramm 2020-2024 enthält dagegen ein ausdrückliches Bekenntnis zur inklusiven Bildung: „Ziel [ist] ein inklusives Bildungssystem, in dem alle Kinder und Jugendlichen die Unterstützung erhalten, die sie benötigen, um am gemeinsamen Unterricht teilnehmen zu können.“¹⁵

12. Beschäftigung

Zum Thema Beschäftigung kritisierte der Ausschuss, dass etwa 22.000 Personen in „geschützten Werkstätten“ arbeiten und keinen Zugang zum offenen Arbeitsmarkt haben. Das Quotensystem des Behinderteneinstellungsgesetzes funktioniere schlecht, da die Einstellungspflicht nur von 22 % der Arbeitgeber erfüllt werde, außerdem bestehe ein großer Unterschied zwischen Frauen und

¹⁵ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (09.11.2020) 193.

Männern mit Behinderungen bei der Beschäftigungsquote und beim Einkommen.

Daraus folgten die Empfehlungen, Programme auszubauen, die Menschen mit Behinderungen die Beschäftigung auf dem offenen Arbeitsmarkt ermöglichen, sowie die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei Beschäftigung und Bezahlung zu verringern.

In Umsetzung dieser Forderungen wurden die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik für Menschen mit Behinderungen mit dem Inklusionspaket 2017 auf jährlich 90 Mio € verdoppelt, im Bundesdienst werden Menschen mit Behinderungen auch außerhalb des Stellenplans aufgenommen, außerdem wurden spezielle Programme für Frauen mit Behinderung geschaffen.

Das Regierungsprogramm 2020-2024 enthält zum Thema Beschäftigung eine ganze Reihe von Zielsetzungen, wie etwa eine „Beschäftigungsoffensive und verstärkte Angebote im Schnittstellenbereich zur Schule“ sowie „Lohn statt Taschengeld“ für Menschen in Beschäftigungswerkstätten und Einbeziehung in die Sozialversicherung.¹⁶

13. Wahlen

Der Ausschuss hat positiv anerkannt, dass in Österreich alle Personen wahlberechtigt sind und niemand auf Grund einer Behinderung vom Wahlrecht ausgeschlossen wird. Kritisiert wurde jedoch, dass Wahllokale teilweise nicht barrierefrei zugänglich sind.

Österreich soll sicherstellen, dass Wahlen für alle Personen zugänglich sind und dass Wahlinformationen in allen barrierefreien Formaten zur Verfügung stehen.

In den Jahren seit der Staatenprüfung gab es folgende Verbesserungen: blinden und sehbehinderten Menschen wird mittels Wahlschablonen das Wählen erleichtert, es gibt immer mehr Wahlinformationen in leichter Sprache und mindestens ein Wahllokal pro Gemeinde (in Wien pro Bezirk) muss barrierefrei erreichbar sein.

14. Statistik

Der Ausschuss stellte fest, dass es insgesamt zu wenig Daten über Behindertenthemen gibt, vor allem über Frauen mit Behinderungen. Empfohlen werden eine systematische Erfassung, Analyse und Verbreitung von Daten, vor allem

¹⁶ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (09.11.2020) 193.

über Frauen und Mädchen mit Behinderungen, und das Ausarbeiten von Indikatoren, um Fortschritte in politischen Entwicklungen messen zu können.

Im Auftrag des Sozialministeriums hat die Statistik Austria 2015 eine Befragung zum Thema Behinderung durchgeführt, die im „Behindertenbericht der österreichischen Bundesregierung“ 2017 veröffentlicht wurde.¹⁷

Mit der Novelle zum Bundesbehindertengesetz 2017¹⁸ wurde die Statistik Austria ermächtigt, vorhandene Daten zum Thema Behinderung unter Wahrung des Datenschutzes anonymisiert miteinander zu verknüpfen. Dies wäre die Grundlage für eine Verbesserung der Statistiken – die Statistik Austria braucht dazu jedoch konkrete Aufträge.

Im Auftrag des Wissenschaftsministeriums hat die Statistik Austria 2018 das Konzept einer barrierefreien statistischen Befragung von Menschen mit Behinderungen erarbeitet.

Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans Behinderung 2022-2030 ist geplant, in Zusammenarbeit mit Statistik Austria eine regelmäßige und professionelle Datenerhebung im Behindertenbereich sicherzustellen.

15. Monitoringausschuss

Der Ausschuss hat anerkannt, dass Österreich bereits unmittelbar nach der Ratifizierung der Konvention im Jahr 2008 einen Monitoringausschuss gesetzlich eingerichtet hat. Er kritisierte jedoch, dass der Monitoringausschuss des Bundes nicht von der Regierung unabhängig ist, wie es die Grundsätze für nationale Menschenrechtsinstitutionen (Pariser Prinzipien) vorschreiben, und kein eigenes Budget hat.

In Umsetzung dieser Empfehlung wurde mit der Novelle zum Bundesbehindertengesetz 2017 der Monitoringausschuss unabhängig als Verein organisiert und mit einem eigenen Budget von jährlich 320.000 € ausgestattet.¹⁹

Seit der Staatenprüfung haben auch alle Länder Monitoringausschüsse eingerichtet, die jedoch nicht alle den Pariser Prinzipien der Unabhängigkeit entsprechen.

Zusammenfassung

Am 1. Oktober 2019 hat Österreich seinen kombinierten zweiten und dritten Staatenbericht zur UN-Behindertenrechtskonvention vorgelegt.²⁰

¹⁷ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=428> (28.09.2020).

¹⁸ Ö BGBl I 155/2017.

¹⁹ Ö BGBl I 155/2017.

²⁰ <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=728> (28.09.2020).

Von den 23 Empfehlungen, die der Ausschuss bei der ersten Staatenprüfung an Österreich mitgegeben hat, wurden nach meiner Einschätzung sieben Empfehlungen realisiert, 15 befinden sich auf dem Weg der Umsetzung und nur eine wurde überhaupt nicht angegangen (die unterschiedlichen Fristen für einen Schwangerschaftsabbruch).

Seit der Staatenprüfung 2013 hat es in vielen Bereichen der österreichischen Behindertenpolitik Fortschritte gegeben, auf manchen Gebieten Stillstand, manchmal auch Rückschritte. Dies hängt natürlich sehr stark von den jeweiligen Bundes- und Landesregierungen und ihren politischen Zielsetzungen ab. Unabhängig davon gibt es jedoch einige strukturelle Faktoren in Politik und Gesellschaft, die einer Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich entgegenstehen:

1. Beim Thema Behinderung besteht in Österreich eine starke Dominanz der Medizin. Es wird daher ein sehr langwieriger und schwieriger Prozess sein, vom medizinischen Modell wegzukommen und das soziale Modell von Behinderung in Gesetzgebung und Praxis zu verwirklichen.
2. In großen Teilen der Bevölkerung bestehen immer noch Vorurteile gegenüber Menschen mit Behinderungen, die von den Boulevardmedien noch verstärkt werden. Dies macht es schwer, das Bewusstsein in Richtung Inklusion und Menschenrechte zu verändern.
3. Wenn eine klare Verantwortlichkeit besteht, kann auch eine große Reform gelingen. Der österreichische Föderalismus mit seiner irrationalen Kompetenzzersplitterung blockiert jedoch jeden Fortschritt. Viele Reformversuche sind bereits im Konflikt zwischen Bund und Ländern um Macht, Budget und Kompetenzen versandet.

Dr. Max Rubisch

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
Stubenring 1, A-1010 Wien
max.rubisch@sozialministerium.at

Dr. Max Rubisch

Bahnhofstraße 12/3, A-1140 Wien
max.rubisch@chello-dsl.at

Petra Flieger/Volker Schönwiese

Die Staatenprüfungen Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK sowie anderer UN-Konventionen aus Sicht der Zivilgesellschaft

Als VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) waren wir in den vergangenen Jahren in mehrere Staatenprüfungen involviert und haben in Genf mehrere öffentliche Dialoge nicht nur zur UN-BRK, sondern auch zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und zur UN-Konvention über die Rechte des Kindes (UN-KRK) beobachtet.¹ Dieser Text ist daher explizit einer Perspektive der Zivilgesellschaft geschuldet, deren Rolle im Rahmen der Überprüfungen kaum überbewertet werden kann. Nur durch kritische, die offiziellen Staatenberichte ergänzende Stellungnahmen und Berichte von NGOs können sich die prüfenden Ausschüsse ein differenziertes und vor allem auch vollständigeres Bild vom Stand der Umsetzung menschenrechtlicher Verpflichtungen in einem Land machen.

Lilian Hofmeister, eine österreichische Juristin, die von 2015 bis 2018 Mitglied des CEDAW-Ausschusses war, fasst dies in einem Interview mit der Wiener Zeitung so zusammen: Die „Staaten müssen alle vier Jahre einen Bericht an das Komitee schicken, in dem sie schildern, was sie für die Frauen getan haben. Oft ist das nur eine Schönrederei, wenn tatsächlich nichts geschehen ist oder es wird etwas besonders erfolgreich geschildert und dann erfahren wir über die Zivilgesellschaft, insbesondere über die Frauenorganisationen, dass die Maßnahme entweder nicht greift oder sogar kontraproduktiv ist und den Frauen sogar schadet.“² Das Ergebnis des gesamten Prüfverfahrens sind die vom jeweils zuständigen Ausschuss veröffentlichten abschließenden Bemerkungen und Empfehlungen, kurz Handlungsempfehlungen. Dazu schreibt Theresia Degener, die acht Jahre lang Mitglied und zuletzt Vorsitzende des UN-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen war: „Die öffentliche Verhandlung, die ein bis zwei Tage dauert, endet mit den abschließenden Bemerkungen (concluding observations), in denen der Ausschuss feststellt, ob das Land seine Pflichten aus der Konvention einhält oder verletzt und welche Schritte es unternehmen sollte, um die Implementierung zu verbessern. Die Einhaltung die-

¹ Vgl zB Flieger (2013) 22-23.

² Interview mit Lilian Hofmeister in der Wiener Zeitung am 12. 10. 2014; https://www.wienerzeitung.at/magazine/wiener_journal/668901_Wir-leben-in-einer-globalen-Gewaltgesellschaft.html (28.10.2020).

ser Empfehlungen wird ebenfalls vom Ausschuss überprüft. Das Staatenberichtsverfahren soll kein Gerichtsverfahren darstellen, sondern einen konstruktiven Dialog mit den Staaten ermöglichen.“³

1. Fülle an Dokumenten für Staatenprüfung

Die Grundlage für das erste Staatenberichtsverfahren Österreichs zur UN-BRK bildete eine große Fülle an Berichten und Dokumenten, zu denen zentral ua folgende zählten:

- Der Staatenbericht der österreichischen Bundesregierung,
- der von der österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (ÖAR) übergebene Zivilgesellschaftsbericht,
- ein Bericht des Bundesmonitoringausschusses (Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen),
- ein Bericht der österreichischen Volksanwaltschaft,
- die Frageliste des UN-Ausschusses an Österreich (List of Issues),
- die Beantwortung der Frageliste durch die österreichischen Bundesregierung,
- die Beantwortung der Frageliste durch die Zivilgesellschaft,
- die Handlungsempfehlungen (concluding observations) des UN-Ausschusses.⁴

Die zweite Staatenprüfung mit dem konstruktiven Dialog in Genf wird im Jahr 2021 stattfinden, auch für dieses Verfahren sind die Unterlagen von staatlicher Seite und von den NGOs bereits übermittelt und öffentlich einsehbar.

Diese Dokumente ermöglichen eine zumindest für Österreich ungewöhnlich umfassende und differenzierte Darstellung behindertenpolitischer Politiken, Strukturen und Zusammenhänge. Sie „widmen sich nicht isolierten Themen, wie zB Schulintegration oder Sachwalterschaft, sondern sie handeln analog den

³ Degener (2015) 55-65.

⁴ Alle genannten Dokumente sind auf der offiziellen Website der UNO (UN Treaty Body Database) abrufbar: <https://tbinternet.ohchr.org/> (28.10.2020).

33 inhaltlichen Artikeln der Konvention alle Aspekte detailliert und in ihrer gegenseitigen Bezogenheit bzw Abhängigkeit ab. So entsteht eine komplexe Analyse des aktuellen Zustands österreichischer Behindertenpolitik.⁵

2. De-Institutionalisierung als exemplarisches Thema

Die Vielfalt und Komplexität der behandelten und geprüften Fragestellungen ist daher enorm, exemplarisch soll hier daher nur ein Thema herausgegriffen werden, das in Österreich bislang wenig Beachtung fand und dessen systematische Umsetzung immer noch aussteht: De-Institutionalisierung. Unter Institution ist eine Einrichtung zu verstehen, in der

- „die Bewohner von der breiteren Gemeinschaft isoliert sind und/oder unfreiwillig zusammenleben müssen;
- die Bewohner keine ausreichende Kontrolle über ihr Leben und über Entscheidungen haben, die sie betreffen;
- und tendenziell die Erfordernisse der Organisation selbst Vorrang vor den individuellen Bedürfnissen der Bewohner haben.“⁶

De-Institutionalisierung ist als ein langfristiger und differenzierter Veränderungsprozess zu verstehen, „der eine Verschiebung in den Wohnformen und Lebensumständen von Menschen mit Behinderungen vorsieht – von institutionellen oder anderen segregierenden Settings hin zu einem System, das zur gesellschaftlichen Partizipation befähigt – [...]. Einen wichtigen Aspekt stellt die Wiedergewinnung der Kontrolle über das eigene Leben dar. Der Prozess findet sowohl auf politischer, als auch auf sozialer und individueller Ebene statt.“⁷

Im Zuge der ersten Staatenprüfung wurde dieses Thema von der Zivilgesellschaft eingebracht, im Staatenbericht taucht es überhaupt nicht auf. Im April 2013 wies eine Delegation von NGO-VertreterInnen gegenüber dem UN-Ausschuss darauf hin, dass in Österreich viele Frauen und Männer in Einrichtungen nur für behinderte Menschen leben: „In 2011, more than 1.800 people with disabilities lived in institutions with more than 100 residents. 3.800 people lived in institutions with more than 30 residents and almost 5.700 people with disabilities lived in institutions with 11 to 30 residents. Only 1.805 lived in arrangements with up to 10 residents. No gender specific data is available. We doubt that all these people had a proper choice and gave their informed consent to

⁵ Flieger (2013) 22.

⁶ Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft (2012) 27.

⁷ Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016) 4 f.

live in an institution.”⁸ In der List of Issues wird dementsprechend ersucht, zu erläutern, ob es Pläne zur De-Institutionalisierung bestehender Einrichtung gibt, damit mehr behinderte Menschen selbstbestimmt und integriert leben können⁹, worauf in der Beantwortung kurz und mit exemplarischem Verweis auf Aktivitäten in einzelnen Bundesländern verwiesen wird.

Im Staatenbericht für die Überprüfung im Jahr 2021 wird etwas ausführlicher auf das Thema eingegangen, sowohl in Bezug auf Buben und Mädchen, als auch auf Männer und Frauen mit Behinderungen. Erstmals wurden beispielsweise aus allen Bundesländern Daten gesammelt, wie viele Kinder mit Behinderungen nicht bei ihren Familien, sondern in Wohneinrichtungen leben.¹⁰ Ebenso werden erstmals genauere Zahlen über die Anzahl und die Größe von Wohneinrichtungen in sechs von neun Bundesländern veröffentlicht.¹¹

Das kann als Fortschritt verstanden werden, aber dennoch fehlt weiterhin zur De-Institutionalisierung ein umfassender programmatischer Plan mit Zeitabläufen, konkreten Maßnahmen auf allen Ebenen und sinnvollen Indikatoren, wie nicht zuletzt die Volksanwaltschaft zum wiederholten Mal in ihrem Bericht an den Nationalrat betont: „Seit Jahren kritisiert der NPM (Anm: Nationaler Präventionsmechanismus), dass es noch immer keinen umfassenden, länderübergreifenden Plan zur Deinstitutionalisierung gibt. Damit ist gemeint: weg von Heimen für Behinderte und hin zu Wohnformen, die auch für andere Menschen üblich sind. Einzelne gut gemeinte, aber unkoordinierte Schritte sind dafür nicht ausreichend.“

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten und die sich daraus ergebenden unkoordinierten und unsystematischen Entwicklungen behindertenpolitischer Maßnahmen hat der Ausschuss bereits im Jahr 2013 deutlich problematisiert und dementsprechend empfohlen, „dass der Vertragsstaat sicherstellt, dass die Bundes- und Landesregierungen – im Einklang mit dem Übereinkommen – die Annahme eines übergreifenden gesetzlichen Rahmens sowie einer übergreifenden Politik im Bereich ‚Behinderung‘ in Österreich in Erwägung ziehen.“¹²

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass dank des zivilgesellschaftlichen Inputs De-Institutionalisierung als Thema zwar angekommen, eine konsequente und systematische Umsetzung aber immer noch ausständig ist.

⁸ NGO Delegation (2013) 5.

⁹ Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2012) 3.

¹⁰ Vgl Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (2019) 26 f.

¹¹ Ebd 71 ff.

¹² Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2013) 6 f.

3. Bezüge zu anderen UN-Konventionen

Seit der Annahme der UN-BRK durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 2006 finden ausführliche Verweise zu Menschen mit Behinderungen auch vermehrt Berücksichtigung bei Staatenprüfungen zu anderen Konventionen. Dies soll an den Beispielen der Staatenprüfungen Österreichs einerseits zur Umsetzung der CEDAW im Juli 2019, andererseits zur Umsetzung der CRC durch Österreich im Jänner 2020 dargestellt werden. Im Rahmen beider wurden sowohl in der List of Issues als auch im Dialog mit der Staaten-delegation detaillierte Fragen zur Situation von Mädchen und Frauen bzw zu Kindern mit Behinderungen gestellt. In beiden Fällen muss sowohl die schriftliche Beantwortung als auch die Beantwortung durch die Staatendelegation vor Ort in Genf als ernüchternd bezeichnet werden.

Beim Staatendialog zur CEDAW wurden konkrete Fragen zur Lebenssituation von Mädchen und Frauen mit Behinderungen von der Staatendelegation im Wesentlichen nicht beantwortet. Auch wurden Nachfragen zB zur Frage, warum viele Frauen mit Behinderungen in Einrichtungen der Beschäftigungstherapie tätig sind, nicht oder mit dem pauschalen Hinweis, es sei in Österreich alles inklusiv, beantwortet. Die Menschenrechte von Mädchen und Frauen mit Behinderungen scheinen in den für Frauenthemen zuständigen Abteilungen der Ministerien noch nicht angekommen zu sein, ganz im Gegenteil zu den Handlungsempfehlungen des CEDAW-Ausschusses, die an mehreren Stellen explizite Verweise und Empfehlungen zu Mädchen und Frauen mit Behinderungen beinhalten, zB:

Empfiehl der Ausschuss¹³ in Bezug auf geschlechterbasierte Gewalt, dass Österreich „statistische Daten zu häuslicher und sexueller Gewalt sammelt, die nach Geschlecht, Alter, Behinderung, Nationalität sowie Opfer-TäterIn-Beziehung aufgeschlüsselt sind“ oder äußert Bedenken hinsichtlich „des mangelnden Fortschritts bei der Förderung inklusiver Bildung für Menschen mit Behinderungen“ und empfiehlt daher „Inklusion sowie die entsprechenden Zielsetzungen auf allen Bildungsebenen klar festzuschreiben, damit Mädchen mit Behinderungen Zugang zu inklusiven Lernmöglichkeiten im regulären Bildungssystem haben.“

Beim Staatendialog zur UN-KRK im Jänner 2020 war die Beantwortung zur Lebenssituation bzw zu Daten über Kinder mit Behinderungen in Österreich völlig unzureichend. Im Staatendialog wurde dem Ausschuss im Wesentlichen mit Angaben und Daten über erwachsene Menschen mit Behinderungen geantwortet. Es wiederholte sich der Eindruck, dass behindertenpolitische Themen

¹³ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2019).

bzw Fragen zu Menschenrechten von Buben und Mädchen mit Behinderungen nicht im Mainstream angekommen oder selbstverständlich verankert sind.

Dass Kinder mit Behinderung und deren De-Institutionalisierung so wenig Aufmerksamkeit erfahren, verwundert umso mehr, als der prüfende Ausschuss bereits im Jahr 2012 Besorgnis über die hohe Anzahl von behinderten Kindern in Institutionen äußerte und dringend empfahl „Maßnahmen zur De-institutionalisierung von Kindern mit Behinderungen zu ergreifen und die Unterstützung von Familien weiter zu verstärken, um es den Kindern zu ermöglichen, bei ihren Eltern zu leben.“¹⁴ Auch im Vorfeld des konstruktiven Dialogs zur UN-KRK hatten NGOs Berichte an den Ausschuss übermittelt und die List of Issues parallel zur staatlichen Beantwortung bearbeitet. Dementsprechend ausführlich konnten Mitglieder des Ausschusses auf die menschenrechtliche Situation von Buben und Mädchen mit Behinderungen eingehen und spezifische Fragen ua zur De-Institutionalisierung stellen.

Unverständnis rief die Tatsache hervor, dass in Österreich entgegen aller menschenrechtlicher Vereinbarungen immer noch Einrichtungen für behinderte Kinder neu gebaut oder bestehende renoviert werden¹⁵. Ein Mitglied des Ausschusses meinte sogar sehr deutlich, Österreich ginge in die falsche Richtung, weil hier neue Einrichtungen gebaut würden. Die Beantwortung der Fragen beinhaltete allerdings nur Informationen zur Situation von erwachsenen Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Beschäftigungstherapie.

Dementsprechend klar formulierte der Ausschuss seine Empfehlung an Österreich: „Develop in a participatory way the National Action Plan on Disability 2021-2030, and formulate as part of it a coherent strategy on de-institutionalization and prevention of separation of children with disabilities from their families with a clear time frame and a mechanism for its effective implementation and monitoring.“¹⁶

4. Konstruktiver und transparenter Dialog oder bloßes diplomatisch-politisches Ritual?

Wie weit kann der „Konstruktive Dialog“ bei der Staatenprüfung wirksam auf Entwicklung im Sinne der UN-BRK hinarbeiten? Das ist eine der entscheidenden Fragen zur Effizienz von Menschenrechtsprüfungen. Vom geprüften Staat her ist der Dialog oft von Diplomatie und positiver Selbstdarstellung geprägt.

¹⁴ Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (2012) 12.

¹⁵ Vgl zB Förder- und Pflegeheim Perchtoldsdorf in Niederösterreich, <http://www.pfz-perchtoldsdorf.at/> oder Konradinum in Salzburg: <https://www.bizeps.or.at/grundsuetzliches-unverstaendnis-zu-un-brk-und-inklusion/> (28.09.2020).

¹⁶ Committee on the Rights of the Child (2020).

Die beteiligten NGOs sind im Dilemma, eine Balance zwischen konfrontativer Einforderung von Klarheit bzw. Transparenz und konstruktivem Dialog herzustellen. Transparenz hat eine ausreichende Datenlage zur Voraussetzung, wie sie in Art 31 der UN-BRK verankert ist: „Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen.“ Österreich ist in vielen durch die UN-BRK angesprochenen Bereichen weit davon entfernt, ausreichend Daten zur Verfügung zu stellen.¹⁷

Zu umfassender Transparenz gehört auch die Offenlegung von Interessenskonstellationen und -konflikten zwischen den Anforderungen der Erfüllung von Menschenrechten, (Sozial-)Wirtschaft, sozialpartnerschaftlichen Interessen und Politik. Wir haben diese Transparenz bei der Staatenprüfung Österreichs in Genf 2013 eher sehr einsam eingefordert, etwa in Bezug auf Transparenz hinsichtlich des Einflusses von politisch agierenden Interessensgruppen wie Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und kirchlichen Organisationen, die nicht mit am Tisch der Staatenprüfung sitzen, aber im Hintergrund einflussreiche Stakeholder und Player sind.

Es bleibt die Frage, ob die Staatenprüfungen all diese Dimensionen ausreichend abbilden. Die langfristige Perspektive der regelmäßigen Verfahren macht grundsätzlich Hoffnung, allerdings vermindern nachvollziehbare Ermüdungserscheinungen der Zivilgesellschaft bei langfristiger Wiederholung der Verfahren mit ungelösten Problemen die Chancen auf erfolgreiche „Konstruktive Dialoge“. Zu befürchten bleibt, dass die Staatenprüfungen in Vergessenheit geraten, wie es etwa im Kontext der CEDAW bereits der Fall zu sein scheint, oder die VertreterInnen der Zivilgesellschaft erschöpft und desillusioniert schachtmatt geben.

Die Zivilgesellschaft und Mitglieder von NGOs können zwar die Mitglieder der prüfenden Ausschüsse mit Hintergrundinformationen versorgen und die Staatendelegation in unangenehme Rechtfertigungs-Situationen bringen, langfristig sind die Mitglieder der Staatendelegation in den mächtigeren Positionen und definieren die Situation. In diesem Sinne bleibt die Gefahr, dass der konstruktive Dialog über ein diplomatisch-politisches Ritual hinaus wenig politischen Handlungsdruck erzeugt, um der Verletzung von formulierten Menschenrechten entgegenzutreten.

¹⁷ Vgl. The Academic Network of European Disability Experts (2019).

Literatur

- Ausschuss der Vereinten Nationen für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2013: Abschließende Bemerkungen zum ersten Bericht Österreichs, September 2013, <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=391> (28.10.2020).
- Ausschuss der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes 2012: Abschließende Bemerkungen des Kinderrechteausschusses zum kombinierten 3 u 4 Bericht über die Umsetzung der Konvention über die Rechte des Kindes, <https://www.kinderrechte.gv.at/wp-content/uploads/2013/10/Abschliessende-Bemerkungen-des-Kinderrechteausschusses-zum-kombinierten-3-u-4-Bericht-ueber-die-Umsetzung-der-Konvention-ueber-die-Rechte-des-Kindes.pdf> (28.10.2020).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz 2019: UN-Behindertenrechtskonvention. Zweiter und dritter Staatenbericht Österreichs. <https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=728> (28.10.2020).
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women 2019: Concluding observations on the ninth periodic report of Austria, CEDAW/c/AUT/CO/9.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2012: List of issues in relation to the initial report of Austria, adopted by the Committee at its ninth session, PD/C/AUT/Q/1.
- Committee on the Rights of the Child 2020: Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Austria, CRC/C/AUT/CO/5-6.
- Degener, Theresia 2015: Die UN-Behindertenrechtskonvention – ein neues Verständnis von Behinderung, in Degener, Theresia/Diehl, Elke (Hrsg), Handbuch der Behindertenrechtskonvention. Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe (2015).
- Europäische Expertengruppe zum Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft 2012: Gemeinsame europäische Leitlinien für den Übergang von institutioneller Betreuung zu Betreuung in der lokalen Gemeinschaft, https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines_german-version.pdf (28.09.2020).
- Flieger, Petra 2013: Nicht genügend, setzen! Österreichische Behindertenpolitik auf dem Prüfstand der UNO, Stimme der Minderheiten 2013/89, 22-23.
- NGO Delegation 2013: Presentation for the occasion of the side event of the UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Austria, <https://cdn.website-editor.net/d23c59d4124842da9c555afcbfca6c43/files/uploaded/2013-04%2520NGO-Statement%2520GenF%2520Englisch.pdf> (28.09.2020)
- The Academic Network of European Disability Experts 2019: Country report on Living independently and being included in the community – Austria, <https://www.disability-europe.net/country/austria> (28.09.2020).
- Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2016: Stellungnahme De-Institutionalisierung, <https://www.monitoringausschuss.at/stellungnahmen/de-institutionalisierung-28-11-2016/> (28.09.2020).

Mag.^a Petra Flieger
sozialwissenschaftliche Projekte und Lehre
Breitweg 30, A-6067 Absam
Telefon: 0043 676 73 74 918
petra.flieger@pflie.at

A. Univ.-Prof. Dr. Volker Schönwiese
Institut für Erziehungswissenschaft
Universität Innsbruck
Liebeneggstraße 8, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 676 619 17 75
volker.schoenwiese@uibk.ac.at

Verena Bentele

Ja zur UN-BRK heißt ja zum Diskriminierungsschutz Die aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention

Um Teilhabe nachhaltig voranzutreiben, braucht es Bündnisse. Bündnisse von Menschen und Organisationen, die gemeinsame Ziele haben und diese auch konsequent durchsetzen wollen. Da jede zivilgesellschaftliche Organisation eine oder mehrere Gruppen vertritt, ist eine Grundvoraussetzung für funktionierende Bündnisse die Konsensfähigkeit und die Einigung auf wesentliche Bereiche. Ein funktionierendes Bündnis war die „BRK-Allianz“, die von 2011 bis 2015 bestand. Dieses Bündnis war eine große Chance für die Verbände in Deutschland, die die Interessen der Menschen mit Behinderungen vertreten. Es war die Chance, für eine gemeinsame Sache mit einer starken Stimme einzutreten.

Ziel des Bündnisses war die Erstellung und Übersetzung des Parallelberichts, der durch die Zivilgesellschaft erstellt wird, um den Mitgliedern des Fachausschusses der Vereinten Nationen im Rahmen der Staatenprüfung zur Umsetzung der UN-BRK die Perspektive der Menschen mit Behinderungen aufzuzeigen.

Die Arbeit der BRK-Allianz war einerseits eine organisatorische Leistung, andererseits war das Aushandeln von Kompromissen oft nicht leicht. Aber mit dem Resultat – dem Parallelbericht im Rahmen der ersten Staatenprüfung Deutschlands durch die Vereinten Nationen – hat der Deutsche Behindertenrat gezeigt, dass Bündnisse über die Grenzen des DBR hinaus sinnvoll und wirksam sind. Der Parallelbericht bietet die große Chance der Partizipation, die einer der wesentlichen Grundsätze der UN-Behindertenrechtskonvention ist. „Nichts über uns, ohne uns“, Art 4 Abs 3 der Konvention sieht genau diese Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Konvention vor. Den Mitgliedern des Fachausschusses wurden wesentliche Einblicke aus Sicht der Menschen mit Behinderungen gegeben, behinderungsübergreifend und aus allen Bereichen, die die Konvention umfasst.

Im Parallelbericht findet sich die Sicht derer, die wir vertreten, denen wir durch Rechtsberatung zu ihren Rechten verhelfen, die durch Teilhabeberatung Unterstützung finden für ein selbstbestimmtes Leben. Im Parallelbericht sind die

Erfahrungen der Selbstvertretungsorganisationen, der Selbsthilfe-Organisationen und die der großen Sozialverbände mit ihrer umfassenden Perspektive zusammengefasst. Auch unterschiedliche berufliche und fachliche Hintergründe fließen in den Bericht ein.

Diese Einblicke sind eine wichtige Grundlage für die Fragen des Ausschusses, dessen Mitglieder sich, oft aus weit entfernten Ländern, ein Bild über die Situation des Vertragsstaates machen.

Durch den Parallelbericht wird die Lebensrealität von Menschen mit Behinderungen anschaulich dargestellt.

Ein Bild muss sich der Ausschuss vor allem auch über staatliche Organisationsstrukturen, über Leistungsansprüche, Strukturen und Leistungsanbieter machen. Jedoch kann dieses immer nur vollständig sein, wenn die Auswirkungen staatlichen Handelns auf das Leben der Einzelnen sichtbar werden.

Um diese Auswirkungen sichtbar zu machen, ist die aktive Beteiligung der Menschen mit Behinderungen eine Grundvoraussetzung.

Partizipation, nicht nur im Staatenprüfverfahren, ist noch immer eine Herausforderung auf unterschiedlichen Ebenen. Auf der einen Ebene sind die staatlichen Strukturen oft nicht oder unzureichend vorhanden für eine angemessene Beteiligung. Die Fristen zur Stellungnahme zur Gesetzgebung sind oft sehr kurz. Dies ist für Organisationen mit wenig Personal und hohen Anforderungen an die Barrierefreiheit kaum zu schaffen. Ist das Thema nicht offensichtlich ein Thema der Teilhabe, wird die Relevanz für Menschen mit Behinderungen oft nicht ausreichend gewürdigt. In diesen Fällen findet viel zu häufig gar keine Beteiligung statt.

Auf der anderen Ebene ist die Frage der Ressourcen zu sehen: Für echte Beteiligung sind personelle und dadurch bedingte finanzielle Ressourcen nötig, die längst nicht alle Organisationen haben. Daher wurde in Deutschland mit dem 2016 novellierten Behindertengleichstellungsgesetz beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) der Partizipationsfonds eingerichtet. Damit werden insbesondere kleine Selbstvertretungsorganisationen finanziell unterstützt, damit sie sich intensiver und mit den notwendigen Maßnahmen zur Barrierefreiheit in gesellschaftliche und politische Gestaltungsprozesse einbringen können.

Kurze Fristen für Stellungnahmen und fehlende Barrierefreiheit erschweren die Arbeit der Organisationen von Menschen mit Behinderung. Daher sollten dringend verbindliche Standards für die Partizipation ausgehandelt werden. Diese Fragestellung sollte von der Zivilgesellschaft mit den Vertretern der Legislative und der Exekutive regelmäßig diskutiert werden, auch um ein Bewusstsein für die Herausforderungen der Partizipation zu schaffen.

Eine Erleichterung für die Beteiligung und die Teilhabe kann geschaffen werden, wenn Ressourcen gebündelt werden. Daher hat der DBR auch bei anderen behindertenpolitischen Vorhaben durchaus mit Erfolg auf starke Bündnisse gesetzt, so zum Beispiel beim Gesetzgebungsverfahren zum Bundesteilhabegesetz (BTHG) oder aktuell beim DBR-übergreifenden Bündnis mit gemeinsamer Erklärung zum IPREG, dem Intensivpflege- und Rehabilitationsstärkungsgesetz. Auch hier lernen wir: Wenn ein Bündnis schlagkräftig sein will, müssen alle auch mal auf einzelne Punkte, die sie aus eigener Verbandssicht gerne besonders berücksichtigt wissen wollen, verzichten. So können wir zeigen, dass wir in der Lage sind, Gesetzgebungsverfahren nachhaltig zu beeinflussen und, in Ausnahmefällen, auch Gesetzentwürfe komplett zu kippen.

Eine deutliche Schwierigkeit bleibt in Gesetzgebungsverfahren der Bezug auf die UN-BRK. Deshalb ist es bis heute eine zentrale Aufgabe, die BRK allen staatlichen Ebenen ins Bewusstsein zu bringen.

Nächstes Jahr, also im Februar 2021, soll nun der zweite Parallelbericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland nach Genf geschickt werden. Derzeit wird vom Sekretariat des Deutschen Behindertenrates die Vorbereitung hierzu koordiniert. Dieses Mal gibt es allerdings leider keine Unterstützung durch eine eigene geförderte Geschäftsstelle, wie damals bei der BRK-Allianz. Hier sind die Anforderungen an die einzelnen Mitwirkenden besonders hoch, ihre Arbeit professionell und ohne Barrieren zu organisieren.

Da die UN-BRK alle Bereiche des Lebens abdeckt, ist es entscheidend, spezialisierte Arbeitsgruppen mit Moderatoren einzurichten, die dann Schwerpunkte herausarbeiten und die einzelnen Kapitel des Parallelberichts entwickeln. Ein Redaktionsteam schreibt dann aus den zugelieferten Kapiteln den Gesamtbericht, überarbeitet sprachlich und achtet auf den vorgegebenen Umfang des Berichts.

Im Herbst soll der abgestimmte Bericht übersetzt werden, um dann pünktlich zur Staatenprüfung Deutschlands in Genf einzutreffen.

Spannend wird sein, in welchen Bereichen Kritikpunkte aus dem ersten Bericht geblieben sind, wo sich Veränderungen anbahnen und in welchen Bereichen keine Entwicklung festzustellen ist.

Bereits in der ersten Staatenprüfung war das Thema Wahlrechtsausschlüsse ein zentraler Kritikpunkt. Gegen die Wahlrechtsausschlüsse wurde erfolgreich geklagt. Diese Klage wurde letztendlich vor dem Bundesverfassungsgericht entschieden. Als die Wahlrechtsausschlüsse gekippt wurden, war dies ein großer Erfolg, der natürlich durch die Klage, aber auch durch den zivilgesellschaftlichen Einsatz erzielt werden konnte.

Neben der Staatenprüfung gibt es für die Zivilgesellschaft wichtige Themen, die politisch vorangetrieben werden. In all diesen Themen ist die Umsetzung der UN-BRK handlungsleitend.

Ein Schwerpunkt des Deutschen Behindertenrats in diesem Jahr soll die Reform des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes sein. Grund dafür ist, dass der Koalitionsvertrag aus CDU, CSU und SPD – bis auf einen kleinen Abschnitt eines Prüfauftrags zur Barrierefreiheit im Gesundheitswesen – nicht vorsieht, diese Reform anzupacken. Der DBR wird deshalb mit Nachdruck darauf hinwirken, diesem Anliegen wieder mehr Gehör zu verschaffen.

In diesem Zusammenhang wird sich der DBR auch gegen die Blockierung der 5. Antidiskriminierungsrichtlinie der EU durch Deutschland und andere Staaten einsetzen. Die Richtlinie soll den bestehenden europaweiten Schutz im Arbeitsrecht um Mindeststandards im Zivilrecht ergänzen. Sie wird bereits seit 2008 von mehreren Regierungen, darunter Deutschland, blockiert, obwohl sie vom EU-Parlament unterstützt wird.

Bestimmte Regelungen im Zivilrecht und gegenüber dem Staat gelten bislang nur aufgrund der Merkmale „Rasse“ und Geschlecht, wobei letzteres Merkmal durch Gerichtsurteile und Parlamentsentscheidungen teilweise auch Transpersonen vor Diskriminierung schützt. Durch verschiedene EU-Richtlinien, die teilweise unterschiedliche Personengruppen im Blick hatten, kam es also zu Hierarchisierungen von Diskriminierungsmerkmalen.

Mit der 5. Antidiskriminierungsrichtlinie soll ein einheitliches Mindestschutzniveau für alle Diskriminierungsmerkmale geschaffen werden. Europaweite Regelungen zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund einer Behinderung, der sexuellen Orientierung, des Alters, der Religion oder der Weltanschauung müssen endlich aufgestellt werden.

Vieles aus dem Richtlinienentwurf ist mit dem seit 2006 bestehenden Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) in Deutschland bereits umgesetzt. Das AGG sollte alle europäischen Diskriminierungsverbote für diverse Bereiche regeln, unter anderem den Zugang zu Beschäftigung und Beruf, auch für Selbstständige, Arbeitsbedingungen, Entgelt oder Berufsberatung und Berufsbildung. Aber die Umsetzung im AGG ist nicht umfassend, hier einige Beispiele:

1. Es gibt einige Regelungen nur für den Bereich Beschäftigung und Beruf (allerdings ohne das Kündigungsrecht oder den Schutz für Selbstständige).
2. Der Sozialschutz ist in den Büchern des Sozialgesetzbuchs mit eigenen begrenzten Benachteiligungsverboten geregelt.
3. Zu Bildung finden sich im AGG keine weiteren Normen – die Zuständigkeit liegt hier bei den Bundesländern.
4. Im Bereich von Gütern und Dienstleistungen (wie zB Kredit, Wohnraum, Gastronomie) wird umfassender Schutz nur gegen rassistische Diskriminierung gewährt. Gleiches müsste für Geschlecht gelten, wurde aber ebenso nicht umgesetzt wie der versprochene überobligatorische Schutz bezüglich der anderen Merkmale. Wenn ein Gastwirt Menschen mit Behinderung abweist, weil er seinen Gästen den Anblick von behinderten Menschen „nicht zumuten“ will, dann ist es schwer, sich dagegen zu wehren.
5. Beim Zugang zu und der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen ist explizit kein Schutz vor Diskriminierungen aufgrund der Weltanschauung oder vor sexueller Belästigung statuiert.
6. Benachteiligungen wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft gelten nicht als unmittelbare Geschlechtsdiskriminierung – auch stillenden Müttern kann dadurch der Zugang zu Geschäften und Gaststätten verwehrt werden.
7. Der verbleibende Schutz ist auf sogenannte Massengeschäfte und private Versicherungen beschränkt und kann sehr einfach ausgehebelt werden.
8. Der Wohnungsmarkt ist im AGG weitreichend ausgenommen. Der gesamte Katalog an Diskriminierungsmerkmalen ist nur zu beachten, wenn jemand ständig mehr als 50 Wohnungen vermietet.
9. Kündigungen sind vom AGG nicht erfasst.
10. Der Schutz von Selbstständigen vor Diskriminierung ist weitgehend inexistent, vom Mutterschutz sind sie ausgeschlossen. Und angemessene Vorkehrungen für die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Arbeitsleben bleiben sehr begrenzt.

11. Um Schadensersatz oder Entschädigung zu erhalten, müssen Betroffene Vorsatz oder Verschulden nachweisen – ein eklatanter Systembruch –, während zugleich die Beweislastumkehr eher nur auf dem Papier besteht.
12. Ein Verbandsklagerecht, das die individuell Betroffenen entlasten könnte, fehlt. Dass die Fristen zu kurz sind, ist ausnahmsweise kein direktes Umsetzungsdefizit, steht aber im Widerspruch zum effektiven Rechtsschutz.

Das AGG enthält also einige Schutzlücken, die nicht nur mit dem viel kritisierten Patchwork der unterschiedlichen Schutzniveaus der Antidiskriminierungsrichtlinien erklärt werden können. Es handelt sich auch um europarechtswidrige Umsetzungsdefizite.

Dem soll die 5. Antidiskriminierungsrichtlinie abhelfen. Die Verabschiedung der Richtlinie würde eine Hierarchisierung von Diskriminierungsmerkmalen beenden, sie würde versteckte Diskriminierung verhindern und die Bekämpfung von Mehrfachdiskriminierung erleichtern.

Leider gibt es auch nach der Anfrage an die Bundesregierung vom Bündnis 90/Die Grünen von Januar 2019 wenig Hoffnung darauf, dass sich an der Blockade der Deutschen Bundesregierung etwas ändert. Die notwendige Einstimmigkeit in der EU ist also nicht absehbar.

Die gute Zusammenarbeit im DBR – um nochmal auf den Anfang zurückzukommen – ist unverzichtbar. Nur wenn die Verbände an einem Strang ziehen, werden wir für Teilhabe etwas bewegen. Die aktive Rolle der Zivilgesellschaft, die bei Diskriminierung nicht wegschauen darf, ist gefragt. Im beruflichen Umfeld, aber auch im Privatleben ist wichtig: Menschenrechte gelten für alle Menschen – egal welcher Herkunft, Religion oder ob mit oder ohne Behinderungen. Es darf nicht sein, dass ein Architektenbüro einen Bewerber bei einer Stellenausschreibung mit einem handschriftlichen Vermerk „keine Araber“ ablehnt. Es darf nicht sein, dass Menschen mit nicht-deutschen Namen nur sehr schwer eine Wohnung finden, oder Menschen mit Behinderung immense Probleme mit Behörden und Verwaltungen haben. Fast jeder dritte Mensch in Deutschland hat Diskriminierung erlebt; die Hälfte davon im Arbeitsleben. Das zeigt eine Studie der Antidiskriminierungsstelle des Bundes aus dem Jahr 2015.

Deshalb müssen wir als DBR, aber auch jeder einzelne von uns, als Teil der Zivilgesellschaft für Solidarität der diskriminierten Gruppen untereinander einstehen. Ganz nach dem Motto: „Gemeinsam sind wir stärker“.

Verena Bentele, M.A.
Präsidentin des Sozialverband VdK
Sozialverband VdK Deutschland e.V.
Linienstraße 131, D-10115 Berlin
Telefon: 0049 30 9210580-0
kontakt@vdk.de

Arbeitsgruppe 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht

A. Rechts- und Handlungsfähigkeit

1. Allgemeines

Menschen – als natürliche Person – sind nach österreichischem Recht immer Rechtssubjekte (ebenso wie juristische Personen; zB GmbH). Sie können also Rechte und Pflichten erwerben. Das gilt sogar für das noch nicht geborene Kind (Nasciturus).¹ Wenn eine Person diese Rechte und Pflichten nicht durch eigenes Handeln begründen kann, braucht sie allenfalls Unterstützung oder einen Vertreter.²

Nach Art 12 der UN-BRK genießen Menschen mit Behinderung in allen Lebensbereichen gleichberechtigt mit anderen „Rechts- und Handlungsfähigkeit“.³ Zur Ausübung dieser Handlungsfähigkeit können sie allenfalls in unterschiedlichem Ausmaß Hilfe benötigen. Die Vertragsstaaten müssen alle erforderlichen Maßnahmen treffen, damit Personen mit Behinderung in ihrer Entscheidungsfindung unterstützt werden („supported decision-making“), die gesetzliche Vertretung („substitute decision-making“) ist nur als letztes Mittel zulässig.⁴

In Österreich wurde der automatische Entzug der Geschäftsfähigkeit mit dem 2. ErwSchG – fast ersatzlos – gestrichen. „Die Handlungsfähigkeit einer vertretenen Person wird durch eine Vorsorgevollmacht oder eine Erwachsenenvertretung nicht eingeschränkt.“ (§ 242 Abs 1 ABGB).

¹ Gemäß § 22 ABGB ist das noch nicht geborene Kind – immer unter der Bedingung, dass es lebend geboren wird – rechtsfähig und erwirbt daher selbständig Rechte; zB hat es eigene Schadenersatzansprüche, wenn es als Fötus geschädigt wird (zB bei einem Verkehrsunfall oder einer medizinischen Behandlung). Der Nasciturus ist auch selbständig erbberechtigt, wenn ein Elternteil – zumeist der Vater – während der Schwangerschaft stirbt.

² Schulze (2011) 269.

³ Schmalenbach (2014) 271.

⁴ So insb Lachwitz (2008) 146; Fritz (2014) 62.

2. Genehmigungsvorbehalt

Allerdings wurde gleichzeitig die Möglichkeit geschaffen, dass das Gericht einen Genehmigungsvorbehalt – das entspricht im Wesentlichen dem Einwilligungsvorbehalt nach deutschem Recht⁵ – anordnet.⁶ „Soweit dies zur **Abwendung einer ernstlichen und erheblichen Gefahr** für die vertretene Person erforderlich ist, hat das Gericht im Wirkungsbereich der gerichtlichen Erwachsenenvertretung anzuordnen, dass die Wirksamkeit bestimmter rechtsgeschäftlicher Handlungen der vertretenen Person oder bestimmter Verfahrenshandlungen bei Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten [...] die Genehmigung des Erwachsenenvertreters und in den Fällen des § 258 Abs 3 [gerichtliche Genehmigung bei Maßnahmen der außerordentlichen Vermögensverwaltung] auch jene des Gerichts voraussetzt“ (§ 242 Abs 2 ABGB).⁷

Der Genehmigungsvorbehalt kann nur **bei der gerichtlichen Erwachsenenvertretung** und nur bei ernstlicher und erheblicher Gefährdung⁸ für die zu vertretende Person angeordnet werden. Bei der gewählten Erwachsenenvertretung kann er immerhin auf Wunsch der zu vertretenden Person vereinbart werden (§ 265 Abs 2 ABGB).

Gibt es einen Genehmigungsvorbehalt, so ist das **Geschäft schwebend unwirksam** und kann nachträglich vom gesetzlichen Vertreter (und bei Maßnahmen des außerordentlichen Wirtschaftsbetriebs im Sinn des § 258 Abs 4 zusätzlich vom Gericht) genehmigt werden (§ 865 Abs 5 ABGB).

Die ganz überwiegende Literatur geht davon aus, dass der Genehmigungsvorbehalt – ebenso wie der Einwilligungsvorbehalt im deutschen Recht – mit der UN-Behindertenrechtskonvention vereinbar ist, weil sichergestellt sei, dass der Erwachsenenvertreter stets den Willen der vertretenen Person zu eruieren und ihren Wünschen grundsätzlich zu entsprechen habe.⁹ Ich persönlich bezweifle die **Konventionskonformität des Genehmigungsvorhaltes**, weil damit dennoch in Einzelfällen Personen konstitutiv die Geschäftsfähigkeit partiell entzo-

⁵ Wie beim Einwilligungsvorbehalt nach deutschem Recht setzt auch die Anordnung eines Genehmigungsvorbehalts nicht die fehlende Geschäftsfähigkeit der vertretenen Person voraus; vgl Lipp (2000) 173.

⁶ Vgl Parapatits/Perner (2017) 160.

⁷ Ausführlich Barth/Ganner (2019) 71.

⁸ Einerseits darf nicht bloß die vage Vermutung im Raum stehen, die vertretene Person könne sich durch ihr Handeln gefährden. Es muss vielmehr eindeutige Anhaltspunkte hierfür geben (zB anhängige Prozesse, bereits abgeschlossene nachteilige Geschäfte). Andererseits muss der drohende Schaden für die vertretene Person erheblich sein, wobei hier insbesondere bedeutende Vermögensschäden eine Rolle spielen. Der Genehmigungsvorbehalt soll ausschließlich die vertretene Person selbst schützen und nicht Dritte (zB allfällige Vertragspartner); vgl ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 21.

⁹ So zB Brosey (2014) 245 f.

gen wird, was nicht im Sinne der UN-Behindertenrechtskonvention ist. Rechtssicherheit wird damit primär für den rechtsgeschäftlichen Verkehr geschaffen. Für betroffene Personen bedeutet es eine Einschränkung der Autonomie. Kognitiv vergleichbar eingeschränkte Personen haben häufig keinen Erwachsenenvertreter oder Vorsorgebevollmächtigten, sodass es auf diese Weise zu einer beträchtlichen Ungleichbehandlung von Personen mit einer psychischen Krankheit oder vergleichbaren Beeinträchtigung kommt.¹⁰ Es mag also im bestehenden Rechtssystem praktikabel sein und in manchen Fällen auch die einzige Möglichkeit, effizienten Rechtsschutz sicherzustellen. Der Intention der UN-Behindertenrechtskonvention entspricht das aber meines Erachtens nicht.

Der Genehmigungsvorbehalt darf jedenfalls **nur in Ausnahmefällen** angeordnet werden.¹¹ In Betracht kommen Fälle, in denen die vertretene Person häufig nachteilige Geschäfte abschließt, bei denen sich eine Rückabwicklung als sehr schwierig gestaltet, und wenn sich die Person dadurch eventuell verschuldet oder die für den eigenen Lebensunterhalt notwendigen Vermögenswerte verliert.

Auch die neue Rechtsprechung ist – der Intention des Gesetzes entsprechend – restriktiv: Für die zulässige Anordnung eines Genehmigungsvorbehaltes müssen hinreichende Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr, dass der betroffenen Person ein Schaden iSd § 242 Abs 2 ABGB droht, vorliegen und der Genehmigungsvorbehalt muss auf das notwendige Ausmaß beschränkt sein. Die Anordnung eines Genehmigungsvorbehaltes im rechtsgeschäftlichen Verkehr ohne jede Einschränkung entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben, weil eine solche alle Rechtsgeschäfte betreffen würde. Die Angabe, welche Rechtsgeschäfte vom Genehmigungsvorbehalt erfasst werden, muss also konkret sein.¹²

3. Co-Decision

Bei der gewählten Erwachsenenvertretung kann auch auf Wunsch der zu vertretenden Person eine „Co-Decision“ vereinbart werden. Die vertretene Person braucht für die gewählte Erwachsenenvertretung und auch für die Festlegung der Co-Decision **keine volle Entscheidungsfähigkeit**. Der „natürliche Wille“ und die Möglichkeit, diesen auszudrücken (Äußerungsfähigkeit), reichen aus.¹³ In diesen Fällen braucht der gewählte Vertreter für Entscheidungen, die er für die vertretene Person trifft, immer ihre Zustimmung, damit diese wirksam sind.

¹⁰ Ausführlich dazu schon Ganner (2016) 210.

¹¹ ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 21; Parapatits/Perner (2017) 164.

¹² OGH 20.2.2020, 6 Ob 244/19d, iFamZ 2020/58, 107.

¹³ Fritz (2019) 680.

Die aus den Co-Decision-Konstellationen resultierenden Beeinträchtigungen des Rechtsverkehrs sind erheblich, da sich der genaue Umfang und die genaue Reichweite des „Co-Decision-Vorbehalts“ nur aus der im **Österreichischen Zentralen Vertretungsverzeichnis** (ÖZVV) nach § 140h NO eingetragenen, aber letztlich internen Vertretungsvereinbarung ergeben.¹⁴ Bis der zweite Teil der Co-Decision zustimmt oder die Zustimmung ablehnt, ist der Vertrag schwebend unwirksam und der Vertragspartner daran gebunden.¹⁵

In **Gerichtsverfahren** ist eine Co-Decision nicht möglich (§ 1 ZPO), in Verwaltungsverfahren aber sehr wohl.

Verliert die vertretene Person die Fähigkeit, einen „natürlichen“ Willen zu bilden oder diesen zu äußern, muss eine andere Form der Erwachsenenvertretung (zB gerichtliche Erwachsenenvertretung) angestrebt werden.¹⁶

4. Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens

Volljährige Personen bedürfen keiner wie immer gearteten Entscheidungsfähigkeit zum Abschluss von Rechtsgeschäften des täglichen Lebens, wenn diese ihre Lebensverhältnisse nicht übersteigen (§ 242 Abs 2 ABGB). Die Gültigkeit des jeweiligen Rechtsgeschäfts setzt aber voraus, dass die volljährige Person **ihre eigenen Pflichten vollständig erfüllt**. Damit wurde der rechtsgeschäftliche Handlungsspielraum betroffener Personen deutlich erweitert. Dies birgt aber auch höhere vermögensrechtliche Gefahren.¹⁷

Das gilt für alle volljährigen und entscheidungsunfähigen Personen und nicht nur für solche mit einem Vorsorgebevollmächtigten oder Erwachsenenvertreter.

Erfasst sind alle Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens, die den Lebensverhältnissen der volljährigen Person entsprechen, nicht bloß Rechtsgeschäfte, die eine „geringfügige Angelegenheit des täglichen Lebens“ betreffen. „Auch hier sollen Rechtsgeschäfte umfasst sein, die der Alltag gewöhnlich mit sich bringt, daher zB die Anschaffung persönlicher Kleidungsstücke, Kinobesuche, die Reparatur von Haushaltsgeräten wie etwa einer Waschmaschine, der Kauf kleinere Einrichtungsgegenstände oder die Buchung eines Urlaubs.“¹⁸

¹⁴ Schweighofer (2019) 86.

¹⁵ Riedler (2018) 44.

¹⁶ Fritzl (2019) 682.

¹⁷ Vgl Barth/Ganner (2019) 66 f.

¹⁸ ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP 23.

Das Rechtsgeschäft muss **den Lebensverhältnissen der volljährigen Person entsprechen**, um wirksam zu sein. Individuelles Einkommen und Vermögen der Betroffenen bilden dabei den Maßstab für die Lebensverhältnisse.

Zum Schutz betroffener Personen kann der Vertreter die der vertretenen Person zur freien Verfügung überlassenen Mittel einschränken. Zusätzlich kann auch für diese Geschäfte – bei der gerichtlichen Erwachsenenvertretung – ein Genehmigungsvorbehalt angeordnet oder – bei der gewählten Erwachsenenvertretung – vereinbart werden. In diesen Fällen bedarf das Geschäft trotz Erfüllung der Verpflichtungen durch die vertretene Person der Genehmigung durch den Erwachsenenvertreter.

Diese umfangreiche Möglichkeit des Abschlusses von Rechtsgeschäften für nicht entscheidungsfähige Personen birgt – wie schon oben erwähnt – durchaus vermögensrechtliche **Risiken**. So kommt es vor, dass Personen im Internet vielfach das gleiche Produkt bestellen (zB Fernseher) und auch bezahlen (zB mit Kreditkarte) und dadurch ihre Lebensverhältnisse nicht gefährden, weil sie entsprechend viel Einkommen oder Vermögen haben. Die Kaufverträge sind in solchen Fällen gültig, die Fernseher werden aber nicht gebraucht und können, wenn konsumentenschutzrechtliche Rückgabefristen abgelaufen sind, auch nicht mehr zurückgegeben werden.

5. Prozessfähigkeit

Eine wesentliche Ausnahme vom neuen Konzept der Handlungsfähigkeit, wonach eine Beschränkung durch das Vorhandensein eines gesetzlichen Vertreters nicht erfolgen soll, besteht bei der Prozessfähigkeit. Gemäß § 1 Abs 2 ZPO ist eine Person in jenen Verfahren prozessunfähig, die in den Wirkungsbereich eines Erwachsenenvertreters oder Vorsorgebevollmächtigten fallen.¹⁹ Diese Bestimmung steht **im Widerspruch zu den Vorgaben der UN-Behindertenrechtskonvention**.²⁰ In Verwaltungsverfahren besteht keine Beschränkung der Verfahrensfähigkeit mehr. Das zeigt deutlich die auch verfassungsrechtliche Problematik der Ungleichbehandlung in verschiedenen Verfahren. Verwaltungsverfahren sind mit vergleichbaren Verfahren für betroffene Personen verbunden wie zivilgerichtliche. Eine Differenzierung, wie sie im österreichischen

¹⁹ Im Erwachsenenschutzverfahren bestehen für betroffene Personen aber besondere Verfahrensrechte. Insb können sie unabhängig von ihrer Verfahrensfähigkeit Verfahrenshandlungen vornehmen; vgl § 116a AußStrG.

²⁰ AA ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP. 79.

Erwachsenenschutzrecht vorgenommen wird, entbehrt jeglicher sachlicher Rechtfertigung.²¹

6. Wunschermittlungspflicht

Primäre Aufgabe von Vorsorgebevollmächtigten und Erwachsenenvertretern ist es, dafür zu sorgen, dass die vertretene Person im Rahmen ihrer Fähigkeiten und Möglichkeiten ihre Lebensverhältnisse nach ihren Wünschen und Vorstellungen gestalten kann. Sie müssen die vertretene Person so weit wie möglich in die Lage versetzen, ihre Angelegenheiten selbst zu besorgen. Im Mittelpunkt stehen also die **Selbstbestimmung und die Verwirklichung des Willens der betroffenen Person**.²² Autonomie ist zwar das oberste Ziel des Erwachsenenschutzrechts, der Schutz der betroffenen Person vor finanziellem Missbrauch und Ausbeutung ist aber ebenso ein zentraler Aspekt. Zwischen diesen beiden Antipoden ist daher im konkreten Fall abzuwägen. Es gilt aber im Zweifel der Vorrang der Freiheit („*in dubio pro libertate*“).

Daher hat die vertretene Person ein explizites Recht (§ 241 Abs 2 ABGB), über geplante Maßnahmen vom Vorsorgebevollmächtigten oder Erwachsenenvertreter rechtzeitig verständigt zu werden und sich hierzu in angemessener Frist zu äußern (**Informations- und Äußerungsrecht**). Der geäußerte Wunsch der betroffenen Person ist auch vom Vertreter umzusetzen, es sei denn, ihr Wohl wäre hierdurch erheblich gefährdet (§ 241 Abs 2 2. Satz ABGB).²³

In Verbindung mit dem Verständigungs- und Äußerungsrecht des § 241 Abs 2 ABGB statuiert das Gesetz für den gesetzlichen Vertreter eine Wunschermittlungspflicht,²⁴ die sicherstellt, dass die **subjektiven Interessen** der vertretenen Person gewahrt werden.²⁵

Vorsorgebevollmächtigte und Erwachsenenvertreter sind verpflichtet, aktiv darauf hinzuwirken, dass sich die vertretene Person einen Willen über die zu besorgenden Angelegenheiten bildet.²⁶ Demnach muss er die vertretene Person

²¹ Barth/Ganner (2019) 87 f.

²² Ausführlich Barth/Ganner (2019) 139; LG Innsbruck 51 R 35/02z RdM 2002/63.

²³ Vergleichbares gilt für Deutschland: gemäß § 1901 Abs 3 BGB muss der Betreuer den Wünschen des Betroffenen auch nicht entsprechen, wenn ihm dies nicht zumutbar ist, was bspw der Fall sein kann, wenn die betreute Person auf der Suche nach einem Heimplatz die Besichtigung einer Vielzahl von Heimen wünscht; Bienwald in Staudinger¹⁵ § 1901 BGB Rz 39. Gleiches muss, ohne explizite Regelung, auch nach österreichischem Recht gelten. Die Besichtigung von mehreren Heimen (drei bis fünf, je nach regionalen Verhältnissen) wird aber idR zumutbar sein.

²⁴ Vgl Traar/Pesendorfer/Fritz/Barth (2015) Rz 2; Müller (2017) 330 f; so auch § 1901 Abs 3 BGB.

²⁵ Ganner (2005) 82. In den ErläutRV 1461 BlgNR 25. GP (1420 BlgNR 22. GP 18) ist ausdrücklich davon die Rede, dass die vertretene Person ihr Leben grundsätzlich frei gestalten kann.

²⁶ ErläutRV 1420 BlgNR 22. GP 18.

von sich aus, also ohne entsprechendes Nachfragen, mit den dafür nötigen Informationen rechtzeitig versorgen und in der Folge über ihre diesbezüglichen Wünsche und Vorstellungen befragen. Der **regelmäßige persönliche Kontakt** (vgl. § 247 ABGB) ist jedenfalls eine wesentliche Voraussetzung, um der Wunschermittlungspflicht nachkommen zu können.

Die Wunschermittlungspflicht des Vertreters erstreckt sich auch auf die Zeit vor seiner Bestellung. Daher sind auch Äußerungen vor dem Wirksamwerden einer Vorsorgevollmacht oder Erwachsenenvertretung zu erheben und zu beachten. Das gilt bspw. für Patientenverfügungen.

7. Unterstützte Entscheidungsfindung

Die Stellvertretung ist nur **ultima ratio**, vorher muss versucht werden, die betroffene Person durch unterstützte Entscheidungsfindung dazu zu befähigen, selbst die erforderlichen Entscheidungen für sich zu treffen. Ist das dennoch nicht möglich, ist die Stellvertretung durch einen Vorsorgebevollmächtigten oder Erwachsenenvertreter zulässig.

In jedem Fall muss aber vor einer Entscheidung durch einen Vertreter versucht werden, die betroffene Person durch **verschiedenste Unterstützungsmaßnahmen** dazu zu bringen, selbst entscheidungsfähig zu werden.²⁷

Besonders stark ausgeprägt ist das in den Gesetzesbestimmungen zur **medizinischen Behandlung**: Bei Zweifeln an der Entscheidungsfähigkeit muss nunmehr der behandelnde Arzt einen Prozess der unterstützten Entscheidungsfindung einleiten. Er muss sich „nachweislich um die Beiziehung von Angehörigen, anderen nahe stehenden Personen, Vertrauenspersonen und im Umgang mit Menschen in solchen schwierigen Lebenslagen besonders geübten Fachleuten [...] bemühen, die die volljährige Person dabei unterstützen können, ihre Entscheidungsfähigkeit zu erlangen“ (§ 252 Abs 2 ABGB). Vergleichbares soll aber auch bei allen anderen Entscheidungsprozessen stattfinden, wobei die Unterstützungsmaßnahmen umso umfassender ausfallen müssen, je bedeutender die Entscheidung für die betroffene Person ist (zB dauerhafter Wohnortwechsel; Pflegeheim).²⁸

²⁷ Hammerschick/Mayrhofer (2017) 46.

²⁸ Ausführlich Barth/Ganner (2019) 19 ff.

8. Erfahrungen mit dem neuen Erwachsenenschutzrecht

Die bisherigen Erfahrungen zur neuen Rechtslage seit 1.7.2018 sind durchaus positiv; s Umfrage zu den ersten Erfahrungen mit dem 2. ErwSchG.²⁹ Gerade für bestimmte Personengruppen stellt dies eine Verbesserung dar, die auch subjektiv wahrgenommen wird. Banken bspw reduzieren aber ihr Risiko, indem sie faktisch nur an den Erwachsenenvertreter Auszahlungen leisten, wenn der Betrag über ein „Alltagsgeschäft“ hinausgeht.

Bei der gewählten Erwachsenenvertretung wird beispielsweise positiv hervorgehoben, dass mit der entsprechenden Vereinbarung auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen maßgeschneidert eingegangen werden kann.

B. Zugang zum Recht

Um die **Rechts- und Handlungsfähigkeit** in gleichberechtigter Art und Weise ausüben zu können, muss für Menschen mit Behinderung ein einfacher Zugang zum Recht gewährleistet sein.

Gemäß Art 13 UN-BRK (Zugang zur Justiz) gewährleisten die Vertragsstaaten für Menschen mit Behinderungen **gleichberechtigten Zugang zur Justiz**; unter anderem durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen, um ihre Teilnahme zu erleichtern.

Das **Rechtsinformationssystem des Bundes** (RIS) bietet einen kostenlosen barrierefreien Zugang zum gesamten Recht des Bundes und der Länder sowie der EU. Auch wichtige Rechtsprechung, amtliche Verlautbarungen der Sozialversicherung und ausgewählte Rechtsnormen von Gemeinden sowie ausgewählte Erlässe von Bundesministerien sind dort auffindbar. Die Barrierefreiheit wird dabei nach dem Stand der technischen Entwicklung beurteilt. Dafür werden insbesondere die jeweils gültigen Leitlinien der Web Accessibility Initiative (WAI) des World Wide Web Consortiums (W3C) – zumindest nach dem Level „AA“ der WCAG herangezogen.

Die Barrierefreiheit von öffentlichen Dienstleistungen insbesondere im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich wird von den Ländern sukzessive ausgebaut. Im Verwaltungsbereich werden **Bescheide auch in Leichter-Leserversion** oder „Leichter Verständlich“ zur Verfügung gestellt, so etwa in Ober-

²⁹ Vgl Ganner (2020) 55; <https://www.uibk.ac.at/rtf/> (11.11.2020).

und Niederösterreich sowie der Steiermark. Öffentliche Webseiten sind weitestgehend barrierefrei zugänglich.

Hinsichtlich der **Zugänglichkeit von Gerichtsgebäuden** hat das Justizministerium einen baulichen Mindeststandard für Gerichtsgebäude festgelegt, welcher die barrierefreie Erreichbarkeit und Benutzbarkeit des Eingangsbereichs, einer Auskunftsstelle (zB Servicecenter), zumindest eines Verhandlungssaals und eines WCs sowohl für mobilitätseingeschränkte wie auch für sinnesbehinderte Menschen, ermöglicht. Die aktuelle Zugänglichkeit von Gerichtsgebäuden ist auf der Homepage des Justizministeriums für jedes österreichische Straf- und Zivilgericht in der Rubrik „Erreichbarkeit“ ausgewiesen. Aus den Angaben ist ersichtlich, dass der weitaus überwiegende Teil der österreichischen Gerichte für Personen mit eingeschränkter Mobilität bereits barrierefrei zugänglich ist.

In einer über das Internet frei zugänglichen Liste der allgemein beeideten und gerichtlich zertifizierten Dolmetscherinnen und -dolmetscher³⁰ ist die „**Gebärdensprache**“ als eigene Sprache ausgewiesen. Auf diese Weise wird nicht nur den Gerichten und Staatsanwaltschaften, sondern allen Interessierten die Suche nach entsprechend fachkundigen Experten aus dem Bereich der Gebärdensprache erleichtert. Das Gebot der Beiziehung eines Dolmetschers bzw einer Dolmetscherin für die Gebärdensprache, wenn eine Partei bzw ein Beschuldigter oder ein Verbrechenopfer gehörlos, hochgradig hörbehindert oder sprachbehindert ist, ist in den Verfahrensordnungen für die ordentlichen Gerichte ausdrücklich angeordnet (vgl insb § 73a ZPO und § 56 Abs 7 StPO). Die Kosten dafür trägt der Staat, einschließlich jener Kosten, die für den zur Führung des Verfahrens notwendigen Kontakt mit ihren Rechtsvertretern anfallen.

Auch in **Verwaltungs(straf)verfahren** haben Parteien oder zu vernehmende Personen, die stumm, gehörlos oder hochgradig hörbehindert sind, das Recht auf Beiziehung eines Dolmetschers (§ 38a AVG, § 33 Abs 2 VStG). Mit ö Bundesgesetz BGBl I 57/2018 wurde dieses Recht für das Verfahren vor Verwaltungsgerichten in Verwaltungsstrafsachen insoweit verbessert, als es nunmehr auch den Kontakt des Beschuldigten mit seinem Verteidiger umfasst (§ 38a des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes).

Eine ganz zentrale Verbesserung in Hinblick auf Zugang zum Recht stellen die mit dem 2. Erwachsenenschutzgesetz geschaffenen erweiterten **Aufgabenbereiche der Erwachsenenschutzvereine** dar. Sie sind demnach zuständig für

³⁰ <https://sdgliste.justiz.gv.at> (11.11.2020).

umfassende (Rechts-)Beratung im Zusammenhang mit dem Erwachsenenschutzrecht. Besonders positiv bewertet werden dabei der niederschwellige Zugang zur Beratung sowie die Errichtung und Registrierung von gewählter und gesetzlicher Erwachsenenvertretung und auch das obligatorische Clearing, bevor ein gerichtlicher Erwachsenenvertreter bestellt wird.

Auch das neue Regierungsprogramm sieht einige geplante Verbesserungen vor:

- Zum Beispiel die verpflichtende Veröffentlichung von Urteilen der Oberlandesgerichte im Rechtsinformationssystem des Bundes.
- Dann auch die Förderung einer für Laien verständlicheren Sprache in der Justiz. Richter und Richterinnen sollen also in Zukunft eine besser verständliche Sprache verwenden, weil viele Menschen die Informationen und Entscheidungen der Gerichte schon sprachlich nicht verstehen können.
- Zudem müssen künftig alle Polizeistationen barrierefrei sein.

Damit ist klar, dass erst ein Teil des Weges zurückgelegt ist und dass in einigen Bereichen noch beträchtlicher Handlungsbedarf besteht. Die bestehenden Regelungen nehmen nur auf ausgewählte Behinderungen Bezug. Erforderlich sind aber Vorkehrungen, die sämtliche Behinderungen abdecken.³¹

Literatur

- Barth, Peter/Ganner, Michael 2019: Handbuch des Erwachsenenschutzrechts (2019)³.
 Bienwald, Werner in Staudinger¹⁵ § 1901 BGB.
 Brosey, Dagmar 2014: Einwilligungsvorbehalt und Art 12 der UN-BRK, BtPrax 2014, 243.
 Fritz, Romana 2019: VI. Gewählte Erwachsenenvertretung, in Barth, Peter/Ganner, Michael (Hrsg), Handbuch des Erwachsenenschutzrechts³ (2019) 659.
 Fritz, Romana 2014: Das Modellprojekt „Unterstützung zur Selbstbestimmung“ - Von der (neuen) Möglichkeit, selbst zu entscheiden, iFamZ 2014, 62.
 Ganner, Michael 2020: Umfrage zum Erwachsenenschutzrecht, ÖZPR 2020/2, 55.
 Ganner, Michael 2016: Herausforderungen und Reform des Erwachsenenschutzes im internationalen Vergleich, BtPrax 2016/6, 209.
 Ganner, Michael 2005: Selbstbestimmung im Alter (2005).

³¹ So schon Rechtswissenschaftliche Fakultät (2014) Rz 285 ff.

- Hammerschick, Walter/Mayrhofer, Hemma 2017: Von der Sachwalterschaft zur unterstützten Entscheidungsfindung? Erkenntnisse aus der Begleitforschung zum Modellprojekt „Unterstützung zur Selbstbestimmung“, in Brinek, Gertude (Hrsg), Erwachsenenschutz statt Sachwalterschaft. Schritte zu einem selbstbestimmten Leben (2017) 45.
- Lachwitz, Klaus 2008: Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderung, BtPrax 2008, 143.
- Lipp, Volker 2000: Freiheit und Fürsorge: Der Mensch als Rechtsperson (2000).
- Müller, Robert 2017: Fürsorge versus Selbstbestimmung Spannungsfeld im Erwachsenenschutz, iFamZ 2017, 327.
- Parapatits, Feliciats/Perner, Stefan 2017: Die Neuregelung der Geschäftsfähigkeit im 2. Erwachsenenschutz-Gesetz, iFamZ 2017/3, 160.
- Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck 2014: Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014).
- Riedler, Andreas 2018: Zak Spezial: Erwachsenenschutzgesetz (2018).
- Schmalenbach, Kirsten 2019: Anmerkung. BVerfG, Beschluss v. 29. 1. 2019 – 2 BvC 62/14, JZ 2019, 567-569.
- Schmalenbach, Kirsten 2014: Recht auf Rechtsfähigkeit für Menschen mit Behinderungen nach Art 12 BRK, NLMR 2014, 271.
- Schulze, Marianne 2011: Chancengleichheit durch Verwirklichung von Menschenrechten - Assistenz in der Entscheidungsfindung, iFamZ 2011, 269.
- Schweighofer, Michaela 2019: Die gewählte Erwachsenenvertretung, ÖZPR 2019/48, 85.
- Traar, Thomas/Pesendorfer, Ulrich/Fritz, Romana/Barth, Peter 2015: Sachwalterrecht und Patientenverfügung § 281 ABGB.

Univ.-Prof. Dr. Michael Ganner
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81208; michael.ganner@uibk.ac.at

Arbeitsgruppe 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Art 12, Art 13 UN-BRK) in Deutschland¹

A. Einführung

Die UN-BRK garantiert Menschen mit Behinderungen die gleiche Rechtssubjektivität und die gleiche Rechts- und Handlungsfähigkeit (Art 12 UN-BRK) und das Recht auf gleichen Zugang zu Gericht (Art 13 UN-BRK). Kontrovers wird beurteilt, inwieweit das deutsche Recht und insbesondere das deutsche Erwachsenenschutzrecht diesen Vorgaben entspricht.² Handlungsbedarf, auch auf gesetzgeberischer Ebene, besteht aber jedenfalls im Hinblick auf die Defizite in der Praxis. Die Bundesregierung hat daher vor kurzem einen Gesetzesentwurf eingebracht, mit dem das Erwachsenenschutzrecht zum 1.1.2023 reformiert werden soll.³

Im Folgenden sollen zunächst die Rechtssubjektivität behinderter Menschen und ihr Zugang zum Recht dargestellt werden, wie sie im geltenden Recht Ausdruck finden (B.-H.). Abschließend wird dann der Reformentwurf kurz skizziert (I.).

B. Rechts- und Handlungsfähigkeit

Nach deutschem Recht sind alle Menschen mit Vollendung ihrer Geburt rechtsfähig (§ 1 BGB). Als Rechtssubjekte haben sie die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein.⁴

Bei der rechtlichen Handlungsfähigkeit unterscheidet das deutsche Recht im materiellen Recht die Geschäftsfähigkeit als Befähigung, Rechtsgeschäfte, dh im Wesentlichen Vermögensgeschäfte, selbständig tätigen zu können, die Testierfähigkeit, die Ehefähigkeit, die Einwilligungsfähigkeit als Befähigung, selbständig in Eingriffe in die eigene Person einzuwilligen, und die Deliktsfähigkeit, sowie im Verfahrensrecht die Prozess- und die Verfahrensfähigkeit. Mit der

¹ Der Beitrag entstand auf der Grundlage des Vortrages des Verfassers Lipp im Rahmen eines studentischen Forschungsprojekts am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Zivilprozessrecht und Medizinrecht der Universität Göttingen.

² Kritisch etwa Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015) 26; ausführlich zur Diskussion Lipp (2012) 669 ff; Lipp (2017) 4 ff; Wolf (2015).

³ Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, BR-Drucks 564/20 v 25.9.2020.

⁴ Spickhoff in MüKo/BGB⁸ § 1 BGB Rn 6; Lorenz (2010) 11.

Volljährigkeit (18 Jahre) wird jeder Mensch grundsätzlich auch in vollem Umfang rechtlich handlungsfähig. Falls er jedoch im konkreten Einzelfall aufgrund einer Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage ist, Tragweite und Bedeutung einer bestimmten rechtlichen Handlung zu verstehen oder nach dieser Einsicht zu handeln, ist seine Erklärung oder Rechtshandlung unmittelbar kraft Gesetzes unwirksam (vgl §§ 104 Nr 2, 105 Abs 1 und 2 BGB sowie § 130 BGB) und er für seine Handlung nicht verantwortlich (vgl § 828 BGB).

Mit dem Betreuungsgesetz (BtG) wurden zum 1.1.1992⁵ die Entmündigung, die Vormundschaft und die Gebrechlichkeitspflegschaft über Volljährige abgeschafft.⁶ Seitdem erhalten Erwachsene, die nicht im Stande sind, ihre Angelegenheiten selbst zu besorgen, einen rechtlichen Betreuer (§§ 1896 ff BGB).⁷ Die Betreuung dient primär der Unterstützung des Betroffenen bei der Ausübung seiner Rechte und soll seine Selbstbestimmung verwirklichen.⁸ Sie beschränkt seine rechtliche Handlungsfähigkeit nicht⁹ (zum Einwilligungsvorbehalt s unten D.).

C. Rechtsfürsorge für Erwachsene

Die primäre Aufgabe der Betreuung als staatliche Rechtsfürsorge für Erwachsene¹⁰ ist die Sicherung und Verwirklichung der Rechte und des Selbstbestimmungsrechts eines Erwachsenen, soweit ihm aufgrund von Krankheit oder Behinderung tatsächlich die Fähigkeit zur Selbstbestimmung fehlt: Einerseits unterstützt sie den Betreuten bei der Ausübung seiner rechtlichen Handlungsfähigkeit. Andererseits schützt sie ihn davor, sich aufgrund seiner Krankheit oder Behinderung selbst zu schädigen.¹¹

Die Orientierung am Selbstbestimmungsrecht beschränkt die staatliche Fürsorge für Erwachsene auf das im konkreten Einzelfall erforderliche Maß („Erforderlichkeitsgrundsatz“). Nur soweit ein Volljähriger aufgrund einer Krankheit oder einer Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht selbst besorgen kann, bestellt das Betreuungsgericht (auf seinen Antrag oder von Amts wegen) einen Betreuer (§ 1896 Abs 1 S 1 BGB).

⁵ Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz – BtG) v 12.9.1990 (dt BGBl 1990 I S 2002).

⁶ BT-Drucks 11/4528, 38 ff; Gernhuber/Coester-Waltjen (2020) § 78 Rn 1; Janda (2013) 16.

⁷ Überblick bei Taupitz (1992) 9.

⁸ Lipp (2012) 669; Lipp (2000) 12 ff; Gernhuber/Coester-Waltjen (2020) § 78 Rn 2; Bürgle (1988) 1881.

⁹ Schwab (1992) 493; Dethloff (2018) § 17 Rn 3; Lipp (2017) 7; Veit (1996) 1310.

¹⁰ BT-Drucks 13/7158, 33; Lipp (2005) 6 ff; Knittel (2020) § 1901 BGB Rn 25; Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1901 BGB Rn 5 f.

¹¹ Zum Folgenden ausführlich Lipp (2000) 40 ff, 75 ff; Lipp (2008) 52; s Lipp (2005) 4.

Es ist Ausdruck des verfassungsrechtlich verankerten Selbstbestimmungsrechts, dass sich der Betroffene vorrangig der privatisierten Form der Rechtsfürsorge bedienen kann.¹² Die Anordnung der Betreuung ist deshalb subsidiär, wenn der Betroffene eine entsprechende Vollmacht erteilt und die bevollmächtigte Person die Aufgaben ebenso gut besorgen kann wie ein Betreuer (§ 1896 Abs 2 S 2 BGB). Diese private Fürsorgeorganisation kann beide Teilaufgaben der Rechtsfürsorge – Unterstützung und Schutz – weitestgehend übernehmen und geht dann der Betreuung vor.¹³

Die Achtung der Selbstbestimmung des Betroffenen gebietet es, dass ein Betreuer nicht gegen dessen freien Willen bestellt wird (§ 1896 Abs 1a BGB).¹⁴ Gegen den Willen des Betroffenen darf ein Betreuer nur bestellt werden, wenn sein Widerspruch nicht auf seinem freien Willen beruht, dh seine Eigenverantwortlichkeit gerade im Hinblick auf die Bestellung eines Betreuers ausgeschlossen ist (§ 1896 Abs 1a BGB).¹⁵

Der Primat der Selbstbestimmung und der Erforderlichkeitsgrundsatz gelten auch für die Tätigkeit des Betreuers (§ 1901 BGB). Der Betreuer darf nur tätig werden, soweit dies erforderlich ist (§ 1901 Abs 1 BGB). Er ist dabei verpflichtet, den Wünschen des Betreuten zu entsprechen, sofern dies nicht dessen Wohl zuwiderläuft und dem Betreuer zuzumuten ist (§ 1901 Abs 3 S 1 BGB), bzw nach dem subjektiven Wohl des Betreuten, dh nach seinem mutmaßlichen Willen zu handeln (§ 1901 Abs 2 S 1 BGB).

Die Pflicht des Betreuers, den Wünschen des Betreuten zu entsprechen, erstreckt sich nach § 1901 Abs 3 S 1 BGB auf seinen gesamten Aufgabenbereich und betrifft sämtliche Angelegenheiten.¹⁶ Primär maßgebend ist hierfür, was der Betroffene im gegenwärtigen Zeitpunkt wünscht. Demzufolge hat der Betreuer dessen aktuelle Wünsche in Erfahrung zu bringen und, soweit es dazu erforderlich ist, wichtige Angelegenheiten mit ihm zu besprechen (§ 1901 Abs 3 S 3 BGB).¹⁷ Die Besprechungspflicht ist Ausprägung des Grundsatzes der persönlichen Betreuung. Sie dient der Ermittlung der Wünsche und der Schaffung eines persönlichen Vertrauensverhältnisses.¹⁸

¹² Lipp (2013) 918.

¹³ Dazu Lipp (2009) § 4 Rn 17.

¹⁴ Jurgeleit in Jurgeleit⁴ § 1896 BGB Rn 133; Janda (2013) 17; Sonnenfeld (2005) 941; Brosey (2014a) 212.

¹⁵ Vgl BGHZ 35, 1, 6; BGHZ 48, 169; BGHZ 70, 252, 258 ff.

¹⁶ BT-Drucks 11/4528, 133; Bienwald, W. in Bienwald, W./Sonnenfeld/Harm/Bienwald, C.⁶ § 1901 BGB Rn 22.

¹⁷ Kieß in Jurgeleit⁴ § 1901 BGB Rn 36; Bauer in HK-BUR¹²⁸ § 1901 BGB Rn 58.

¹⁸ Kieß in Jurgeleit⁴ § 1901 BGB Rn 39; BayOLG BtPrax 2003, 130.

Das oben Gesagte gilt nach § 1901 Abs 3 S 2 BGB auch für Wünsche, die vor der Bestellung des Betreuers geäußert wurden, insbesondere in Form einer Betreuungsverfügung (§ 1901c BGB).¹⁹ Gleiches gilt für Patientenverfügungen oder Behandlungswünsche bei der Ausübung der Gesundheitspflege durch den Betreuer (vgl. §§ 1901a, 1901b BGB).

Für einzelne Entscheidungen eines Betreuers gegen den Wunsch des Betreuten, dh für die so genannte „Wohlschranke“ des § 1901 Abs 3 S 1 BGB, gelten im Prinzip dieselben Anforderungen wie bei der Bestellung eines Betreuers durch das Betreuungsgericht gegen den Willen des Betroffenen. Für sich genommen rechtfertigen weder die Einsichts- oder Urteilsunfähigkeit des Betreuten noch die Gefahr der Selbstschädigung ein Handeln gegen seinen Willen. Vielmehr muss die Selbstschädigung gerade aufgrund seiner Einsichts- oder Urteilsunfähigkeit drohen.²⁰ Falls die Betreuung im Einzelfall eine Entscheidung gegen den aktuellen Wunsch des betreuten Menschen erlaubt, ist der Betreuer verpflichtet, den früher erklärten bzw den mutmaßlichen Willen des Betreuten zu befolgen (§ 1901 Abs 2 BGB, für die Gesundheitspflege vgl. §§ 1901a, 1906a Abs 1 Nr 3 BGB).²¹

D. Unterstützte Entscheidungsfindung

Das Gleichheits- und Freiheitsgrundrecht des Art 12 UN-BRK²² gewährleistet Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt Rechts- und Handlungsfähigkeit.²³ Diese Rechte liefen leer, wenn ein Mensch aufgrund seiner Behinderung aus tatsächlichen Gründen nicht fähig ist, seine Rechte wahrzunehmen. Aufgrund dessen sind die Mitgliedstaaten nach Art 12 Abs 3 und 4 UN-BRK verpflichtet, Instrumente bereitzustellen, die den Betroffenen bei der Ausübung seiner Rechts- und Handlungsfähigkeit unterstützen und auf die Verwirklichung seiner Rechte, seines Willens und seiner Präferenzen ausgerichtet sind.²⁴ Die UN-BRK überlässt die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten, gebietet jedoch, dass deren Erwachsenenschutzrecht am Primat erforderlicher Unterstützung anknüpft, nicht hingegen an der (fehlenden) rechtlichen Handlungs- und Entscheidungsunfähigkeit (supported decision-making regime).²⁵ Ein System, welches nicht die Wünsche und Präferenzen des Betroffenen, sondern dessen „objektives Wohl“ zum Entscheidungsmaßstab hat (substitute decision-making

¹⁹ Loer in Jürgens⁶ § 1901 BGB Rn 12.

²⁰ Lipp (2000) 155 ff, 241 f.

²¹ S hierzu bereits Lipp (2017) 7.

²² Lipp (2012) 672; Brosey (2014b) 244.

²³ Lipp (2012) 672; Brosey (2014b) 244.

²⁴ Lipp (2012) 673; Lipp (2017) 6; Brosey (2014a) 212.

²⁵ Brosey (2014a) 212; Lipp (2017) 6.

regime), entzieht ihm seine rechtliche Handlungsfähigkeit gänzlich und erklärt seinen Willen für unbeachtlich.²⁶ Dies ist mit der UN-BRK nicht vereinbar.

Aus der Ausrichtung der Betreuung am Vorrang der Selbstbestimmung und dem Grundsatz der Erforderlichkeit folgt als oberstes Ziel jeder Betreuertätigkeit, dass der Betreute seine Angelegenheiten selbständig wahrnimmt. Zunächst hat der Betreuer zu fragen, ob sein Handeln zur Rechtsfürsorge gehört, ob es erforderlich ist, und wenn ja, mit welchem Mittel diese Aufgabe zu erfüllen ist (§ 1901 Abs 1 BGB). Als Mittel stehen ihm zunächst die Beratung und Unterstützung des Betreuten zur Verfügung, mit dem Ziel, den Betreuten zu eigenem Handeln zu aktivieren. Erst wenn diese schwachen Formen der Rechtsfürsorge nicht genügen und die Stellvertretung erforderlich wird, darf der Betreuer als Stellvertreter tätig werden.²⁷

Der Betreuer ist zwar gesetzlicher Vertreter des Betreuten (§ 1902 BGB). Die ihm damit verliehene Befugnis zur Stellvertretung ist jedoch kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel, um seine Aufgabe zu erfüllen. Auch der Einsatz dieses Mittels richtet sich nach der Vorgabe des § 1901 BGB.²⁸ Benötigt der Betreute lediglich Hilfe, kann aber selbst noch rechtlich handeln, genügt die Unterstützung in Form von Beratung und Begleitung.²⁹ Kann der Betreute selbst nicht mehr rechtlich handeln, ist sie als Unterstützungsmaßnahme erforderlich und mit Art 12 UN-BRK vereinbar, weil sie die rechtliche Handlungsfähigkeit des Betreuten herstellt und nicht einschränkt.³⁰

E. Einwilligungsvorbehalt

Die rechtliche Handlungsfähigkeit des Betreuten wird durch die Bestellung eines rechtlichen Betreuers nicht eingeschränkt. Im Bereich der Vermögensgeschäfte kann die Geschäftsfähigkeit jedoch nach Maßgabe des § 1903 BGB durch einen gesonderten Beschluss des Betreuungsgerichts beschränkt werden, wenn es zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten erforderlich ist. Für die im Beschluss genannten bestimmten Vermögensgeschäfte benötigt der Betreute dann die Einwilligung des Betreuers (§§ 1903 Abs 1 S 1, 183 S 1 BGB).

²⁶ Brosey (2014a) 212; Brosey (2014b) 244; Lipp (2017) 6 f.

²⁷ Lipp (2008) 53.

²⁸ Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1902 BGB Rn 2; Lipp (2000) 237; Lipp (2017) 7.

²⁹ Vgl insoweit auch Zinkler (2015) 67 ff.

³⁰ Brosey (2013) 358.

Wie die Betreuung generell darf auch der Einwilligungsvorbehalt nicht gegen den freien Willen des Betreuten angeordnet werden und nur, soweit dies erforderlich ist.³¹ Dementsprechend ist er sowohl gegenständlich³² als auch zeitlich³³ zu beschränken.

Der Einwilligungsvorbehalt steht im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit der UN-BRK in der Diskussion.³⁴ Als ersetzende Entscheidung wäre der Einwilligungsvorbehalt nur einzustufen, wenn der Betreuer dem objektiven Wohl des Betreuten verpflichtet wäre. Das trifft indes nicht zu. Die Pflicht des Betreuers, den Wünschen des Betreuten bzw seinem subjektiven Wohl, dh seinem mutmaßlichen Willen entsprechend zu handeln (§ 1901 Abs 3 S 1, 2 bzw § 1901 Abs 2 S 1 BGB), gilt bereits nach der Systematik des Gesetzes auch für den Einwilligungsvorbehalt. Der Betreute hat demnach einen Anspruch darauf, dass der Betreuer seine Einwilligung erteilt. Der Betreuer darf dies nur verweigern, wenn im Wunsch des Betreuten gerade seine mangelnde Eigenverantwortlichkeit zum Ausdruck kommt und er sich durch das Geschäft schädigen würde.³⁵ Die Verweigerung der Einwilligung kommt nur als ultima ratio in Betracht, um dem Schutz des Betreuten vor Selbstschädigungen Rechnung zu tragen.³⁶ Gleiches fordern das deutsche Grundgesetz wie Art 12 UN-BRK.³⁷ Nach diesem Verständnis ist der Einwilligungsvorbehalt mit Art 12 UN-BRK vereinbar.³⁸

F. Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens

Für alltägliche Bargeschäfte ist die rechtliche Handlungsfähigkeit besonders geregelt.

§ 105a BGB – auch als „Taschengeldparagraph für Erwachsene“ bezeichnet – ermöglicht Erwachsenen die Teilnahme am Rechtsverkehr unabhängig von ihrer Geschäftsfähigkeit.³⁹ Handelt es sich um ein Geschäft des täglichen Lebens und bewirkt der Betroffene die Leistung mit geringwertigen Mitteln, dh handelt es sich um ein Bargeschäft, hat es auch dann Bestand, wenn der Betroffene

³¹ BGH FamRZ 2017, 1341 f.

³² BGH NJW-RR 2017, 518 Rn 11; BGH FamRZ 2015, 1793.

³³ Bienwald, W. in Staudinger § 1903 BGB Rn 22.

³⁴ Lipp (2012) 677; Lipp (2017) 8; Brosey (2014a) 214; Brosey (2014b) 243; Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1903 BGB Rn 2.

³⁵ Lipp (2000) 155 ff, 241 f.

³⁶ Brosey (2014b) 246 f; Lipp (2000) 172.

³⁷ Brosey (2014b) 246 f; Lipp (2017) 8.

³⁸ Brosey (2014b) 247, die allerdings eine defizitäre Umsetzung in der Praxis erblickt: Betreuer hätten den Willen des Betreuten lediglich auf Grundlage des Einwilligungsvorbehalts und ohne Rücksicht auf § 1901 BGB und deshalb pflichtwidrig für unbeachtlich erklärt.

³⁹ Spiekhoff in MüKo/BGB⁸ § 105a BGB Rn 1.

nach §§ 104 Nr 2, 105 Abs 1 und § 105 Abs 2 BGB geschäftsunfähig wäre.⁴⁰ Das Wort „täglich“ ist als „gewöhnlich“ zu verstehen; es wird daher nicht gefordert, dass das Geschäft jeden Tag vorgenommen wird.⁴¹ Ob das Geschäft als geringwertig einzustufen ist, richtet sich nach den persönlichen wirtschaftlichen Verhältnissen des Betroffenen.⁴² § 105a S 1 BGB gilt nach S 2 der Vorschrift allerdings nicht, sofern eine erhebliche Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betroffenen besteht.

In vergleichbarer Weise sind Willenserklärungen, die geringfügige Angelegenheiten des täglichen Lebens betreffen, von einem Einwilligungsvorbehalt regelmäßig ausgenommen (§ 1903 Abs 3 S 2 BGB), sofern das Gericht nicht ausnahmsweise etwas anderes anordnet. Wie bei § 105a BGB ist nicht erforderlich, dass das Geschäft täglich vorgenommen, sondern dass es nach der Verkehrsauffassung als Alltagsgeschäft eingeordnet wird.⁴³ Maßgebend für die „Geringfügigkeit“ sind wiederum die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betreuten.⁴⁴ Erfasst sind sämtliche Bargeschäfte, da der Betreuer in der Regel den Rahmen des verfügbaren Bargeldes kennt, sodass für den Betreuten keine Gefahr besteht, sich zu schädigen.⁴⁵

§ 105a BGB und § 1903 Abs 3 BGB verfolgen den gleichen Grundgedanken für alltägliche Bargeschäfte.⁴⁶ Sie unterscheiden sich jedoch dahingehend, dass das Rechtsgeschäft nach § 105a BGB nur dann als wirksam gilt, wenn der Geschäftsunfähige die Leistung bewirkt hat – sofern keine erhebliche Gefahr für Person oder Vermögen besteht (§ 105a S 2 BGB).⁴⁷ Nach § 1903 Abs 3 BGB bleibt der Betreute trotz des Einwilligungsvorbehalts uneingeschränkt geschäftsfähig; das Rechtsgeschäft ist von vornherein wirksam.⁴⁸

G. Prozess- und Verfahrensfähigkeit

Der deutsche Gesetzgeber knüpft die Prozessfähigkeit im gerichtlichen Verfahren in der Regel an die (unbeschränkte) Geschäftsfähigkeit (§§ 51 Abs 1, 52

⁴⁰ Spickhoff in MüKo/BGB⁸ § 105a BGB Rn 6 ff; Mansel in Jauernig¹⁷ § 105a BGB Rn 4.

⁴¹ Mansel in Jauernig¹⁷ § 105a BGB Rn 4; BT-Drucks 14/9266, 43.

⁴² Mansel in Jauernig¹⁷ § 105a BGB Rn 5; BT-Drucks 14/9266, 43.

⁴³ Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1903 BGB Rn 48; BT-Drucks 11/4528, 139; Götz in Palandt⁷⁹ § 1903 BGB Rn 9.

⁴⁴ Götz in Palandt⁷⁹ § 1903 BGB Rn 9; Zimmermann in Damrau/Zimmermann⁴ § 1903 BGB Rn 35; Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1903 BGB Rn 51; Bauer in Prütting/Wegen/Weinreich¹⁴ § 1903 BGB Rn 9; Loer in Jürgens⁶ § 1903 BGB Rn 24; aA Cypionka (1991) 581: alle an eine Form gebundenen Willenserklärungen sind keine geringfügigen Angelegenheiten des täglichen Lebens.

⁴⁵ Lipp (2003) 727 f; Lipp (2000) 90, 242; ebenso Roth in Erman¹⁵ § 1903 BGB Rn 17.

⁴⁶ Vgl hierzu und weiterführend Lipp (2003) 725.

⁴⁷ Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1903 BGB Rn 63; Götz in Palandt⁷⁹ § 1903 BGB Rn 11.

⁴⁸ Schneider in MüKo/BGB⁸ § 1903 BGB Rn 63; Knittel (2020) § 1903 BGB Rn 65.

ZPO, 62 VwGO⁴⁹).⁵⁰ In Betreuungssachen ist der Betreute jedoch ohne Rücksicht auf seine Geschäfts(un)fähigkeit verfahrensfähig (§ 275 FamFG); auch für Ehesachen gilt Abweichendes (§ 125 Abs 1 FamFG).⁵¹

Im Zivilprozess sind Betreute nach §§ 51 Abs 1, 52 ZPO prozessfähig, sofern nicht der Gegenstand des Prozesses einem Einwilligungsvorbehalt gemäß § 1903 BGB unterliegt.⁵² Wer jedoch hinsichtlich der konkreten Prozessführung einsichts- oder urteilsunfähig ist, ist nach §§ 51 Abs 1, 52 ZPO iVm §§ 104 Nr 2, 105 BGB prozessunfähig.⁵³

§ 53 ZPO beschränkt die prozessuale Handlungsfähigkeit von Betreuten indes auch dort, wo sie außerprozessual geschäftsfähig sind. Im Zivilprozess soll nur entweder die Partei selbst oder ihr rechtlicher Betreuer handeln können.⁵⁴ Das Problem der so genannten Doppelkompetenz einer Partei und ihres rechtlichen Betreuers löst § 53 ZPO dergestalt, dass die Prozessführung beim Betreuer monopolisiert wird: Wenn der Betreuer im Prozess auftritt, steht der Betreute einer nicht prozessfähigen Person gleich.⁵⁵ Einige Konsequenzen, die § 53 ZPO nach sich zieht, stoßen jedoch mit Blick auf die Grund- und Menschenrechte der Betreuten auf Bedenken.⁵⁶

Teilweise wird vertreten, dass der Eintritt des Betreuers die Prozessfähigkeit des Betreuten rückwirkend entfallen lässt, mit der Folge, dass alle bisherigen Prozesshandlungen – sofern eine Genehmigung ausbleibt – unwirksam werden.⁵⁷ Die hM folgt dem zu Recht nicht:⁵⁸ Weder die gegen den Betreuten erhobene Klage noch dessen eigene Prozesshandlungen werden rückwirkend unwirksam, wenn der Betreuer den Prozess übernimmt. Einer Genehmigung der bisherigen Prozessführung des Betreuten bedarf es nicht. Der Betreute verliert die Prozessfähigkeit erst durch den Eintritt des Betreuers.

Höchst problematisch ist, dass im Prozess der Wille und die Wünsche des Betreuten keine Rolle spielen, sofern der Betreuer dort auftritt. Im Prozess ist nach der ganz hM allein § 53 ZPO maßgeblich. Die Verpflichtung des Betreuers aus § 1901 Abs 3 BGB sei auf das Innenverhältnis beschränkt. Der Betreute kann deshalb weder den vom Betreuer geführten Prozess gegen dessen Widerspruch

⁴⁹ Vgl weiterführend Kintz in BeckOK/VwGO⁵³ § 62 VwGO Rn 8; Buchheister in Wysk³ § 62 VwGO Rn 6; Bier/Steinbeiß-Winkelmann in Schoch/Schneider/Bier³⁷ § 62 VwGO Rn 5.

⁵⁰ Weth in Musielak/Voit¹⁷ § 52 ZPO Rn 1; Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ §§ 51, 52 ZPO Rn 1; Bendtsen in Saenger⁸ § 52 ZPO Rn 1.

⁵¹ Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ §§ 51, 52 ZPO Rn 5.

⁵² Bendtsen in Saenger⁸ § 52 ZPO Rn 4, 6; Jacoby in Stein/Jonas²³ § 52 ZPO Rn 1 f.

⁵³ Jacoby in Stein/Jonas²³ § 52 ZPO Rn 2; Weth in Musielak/Voit¹⁷ § 52 ZPO Rn 4.

⁵⁴ Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ § 53 ZPO Rn 1.

⁵⁵ Bendtsen in Saenger⁸ § 53 ZPO Rn 2; Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ § 53 ZPO Rn 1.

⁵⁶ Ausführlich dazu Lipp (2021).

⁵⁷ OLG Hamm FamRZ 1997, 301 Rn 5.

⁵⁸ LG Hannover FamRZ 1998, 380 f; BSG FamRZ 2013, 1801 Rn 3; Gottwald in Rosenberg/Schwab/Gottwald¹⁸ § 44 ZPO Rn 26; Jacoby in Stein/Jonas²³ § 53 ZPO Rn 11.

übernehmen, noch verhindern, dass der Betreuer den Prozess gegen seinen Widerspruch übernimmt.⁵⁹ Das diene dem Schutz des Betreuten und den Bedürfnissen des Rechtsverkehrs.⁶⁰ Folglich bleibt dem Betreuten nur die Möglichkeit, außergerichtlich auf materiell-rechtlichem Wege auf den Prozess Einfluss zu nehmen.⁶¹ Dies ist mit Art 12 UN-BRK unvereinbar und überzeugt auch prozessual nicht.⁶²

H. Zugang zur Justiz

Art 13 Abs 1 UN-BRK gewährleistet Menschen mit Behinderung ein Recht auf gleichberechtigten Zugang zur Justiz. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, durch verfahrensbezogene und altersgemäße Vorkehrungen den Zugang zur Justiz für Menschen mit Behinderung in (un-)mittelbarer Form zu gewährleisten. Dabei umfasst Art 13 Abs 1 UN-BRK das Recht auf (barrierefreien) Zugang zu Rechtsinformationen, Rechtsberatung und Rechtsbeistand sowie zu allen Phasen des gerichtlichen Verfahrens.⁶³

Das deutsche Verfassungsrecht gewährleistet den Zugang zu Gericht für öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nach Art 19 Abs 4 GG sowie für zivilrechtliche Streitigkeiten aufgrund des allgemeinen Justizgewährungsanspruchs (Art 20 Abs 3 GG iVm den Grundrechten, insbesondere Art 2 Abs 1 GG).⁶⁴ Garantiert wird dabei sowohl der Zugang zu Gericht als auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Die normative Ausgestaltung übernehmen die Verfahrensordnungen.⁶⁵ Ihre Regelungen müssen dabei mit den Vorgaben der Verfassung übereinstimmen.⁶⁶ Mit Blick auf Art 3 Abs 3 S 2 GG darf der Zugang zu Gericht für behinderte Menschen beispielsweise nicht in unzumutbarer, durch Sachgründe nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschwert werden.⁶⁷ Umge-

⁵⁹ OLG Hamm FamRZ 1997, 301 Rn 5; LG Hannover FamRZ 1998, 380 f; BSG FamRZ 2013, 1801 Rn 3; Bork (1991) 98; Jacoby in Stein/Jonas²³ § 53 ZPO Rn 9, 10, 12.

⁶⁰ BT-Drucks 11/4528, 167; OLG Hamm FamRZ 1997, 301 Rn 5; LG Hannover FamRZ 1998, 380 f; BSG FamRZ 2013, 1801 Rn 3; Bork (1991) 98; Jacoby in Stein/Jonas⁸ § 53 ZPO Rn 9, 10, 12.

⁶¹ Bendtsen in Saenger⁸ § 53 ZPO Rn 2; LG Hannover FamRZ 1998, 380 f; BSG FamRZ 2013, 1801 Rn 3; Gottwald in Rosenberg/Schwab/Gottwald¹⁸ § 44 ZPO Rn 26. Bei Verfügungen und bei der Ausübung von Rechten gilt das Prioritätsprinzip (Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ § 53 ZPO Rn 1).

⁶² Lipp (2021); kritisch auch Lindacher/Hau in MüKo/ZPO⁶ § 53 ZPO Rn 3.

⁶³ Loytved (2018) 87.

⁶⁴ Zuletzt BVerfG NJW 2019, 3138 m Anm Muckel JA 2020, 159; BVerfGE 88, 124; zum allg Justizgewährungsanspruch vgl BVerfGE 93, 107; BVerfGE 54, 291.

⁶⁵ BVerfGE 10, 268; BVerfGE 60, 268f; BVerfGE 77, 284.

⁶⁶ BVerfGE 88, 124.

⁶⁷ BVerfGE 10, 268; BVerfGE 77, 284; BVerfGE 41, 26; BVerfGE 44, 305.

kehrt bedürfen sie dazu Unterstützung in verschiedener Hinsicht, zB beim physischen Zugang zu den Justizgebäuden oder beim Zugang zur rechtlichen Information.

Werden rechtliche Informationen von Behörden benötigt, normiert § 12a Abs 1 BGG⁶⁸ für Bundesbehörden eine Pflicht zur barrierefreien Informationstechnik. Internetauftritte und grafische Programmoberflächen sind so zu gestalten, dass sie auch für behinderte Menschen uneingeschränkt nutzbar sind.⁶⁹ Diese Vorschrift gilt allerdings nicht für Bundesgerichte.⁷⁰ Dennoch stellen auch die Bundesgerichte auf ihren Webseiten eine Option für Leichte Sprache und Gebärdensprache zur Verfügung.

Einige Länder haben ähnlich lautende Verpflichtungen für Landesbehörden eingeführt⁷¹ und dabei teilweise ihre Behindertengleichstellungsgesetze auf Gerichte erstreckt.⁷²

Auch der physische Zugang zu Verwaltungs- und Justizgebäuden kann ein Problem darstellen. Dazu bestimmt § 50 Abs 2 S 2 MBO⁷³, dass bauliche Anlagen, die öffentlich zugänglich sind, nach der DIN Richtlinie 18040-1⁷⁴ barrierefrei ausgestaltet sein müssen. Das gilt insbesondere auch für Büros, Verwaltungs- und Gerichtsgebäude (Nr 4).⁷⁵ Dazu kommen zB Rollstuhlrampen und Leitsysteme in Brailleschrift in Betracht.⁷⁶ Seit Inkrafttreten der Behindertengleichstellungsgesetze des Bundes und der Länder werden Neubauten verstärkt barrierefrei gebaut und Altbauten modernisiert.⁷⁷

⁶⁸ Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) v 27.4. 2002 (dt BGBl I S 1467, 1468), zuletzt geändert durch Art 3 des Gesetzes v 10.7.2018 (dt BGBl I S 1117).

⁶⁹ Bund-Länder Kommission (BLK) für Informationstechnik in der Justiz (2015) 4.

⁷⁰ Zur Unanwendbarkeit des BGG und einiger LBGG auf die Justiz s Welti (2012) 727; differenzierter noch Dopatka in Kossens/von der Heide/Maaß⁴ § 7 BBG Rn 5.

⁷¹ Zu den Behindertengleichstellungsgesetzen der Länder Theben (2018) Rn 15.

⁷² Bspw § 2 Abs 1 S 1 Nr 2 Niedersächsisches Behindertengleichstellungsgesetz (NBGG) v 25.11.2007 (Nds GVBl S 661), zuletzt geändert durch Art 1 des Gesetzes v 25.10.2018 (Nds GVBl S 217).

⁷³ Musterbauordnung (MBO) in der Fassung v November 2002, zuletzt geändert durch Bauministerkonferenz 22.02.2019, <https://www.bauministerkonferenz.de/Dokumente/42322694.pdf> (28.10.2020). Rechtlich verbindlich sind freilich die einschlägigen Landesgesetze.

⁷⁴ DIN 18040-1 Barrierefreies Bauen – Teil 1 Öffentlich zugängliche Gebäude v Oktober 2010, https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/baurechtundtechnik/planungsgrundlagen_barrierefreies_bauen.pdf (28.10.2020).

⁷⁵ Zu den jeweiligen Landesnormen s für Baden-Württemberg § 39 BW LBO; für Bayern Art 48 BayBO; für Berlin § 50 BauO Bln; für Brandenburg § 50 BbgBO; für Bremen § 50 BremLBO; für Hamburg § 52 HBauO; für Hessen § 54 HBO; für Mecklenburg-Vorpommern § 50 LBO M-V; für Niedersachsen § 49 NBauO; für Nordrhein-Westfalen § 49 BauO NRW; für Rheinland-Pfalz § 51 LBauO; fürs Saarland § 50 LBO Saarland; für Sachsen § 50 SächsBO; für Sachsen-Anhalt § 49 BauO LSA; für Schleswig-Holstein § 52 LBO; für Thüringen § 50 ThürBO.

⁷⁶ Roller (2016) 17.

⁷⁷ Palleit (2016) 3.

Neben den Barrieren beim Zugang zum Gericht können auch im Gerichtsverfahren selbst Barrieren bestehen.

Jedermann hat vor Gericht das Recht auf die Gewährung rechtlichen Gehörs (Art 103 Abs 1 GG). Dazu muss jeder Verfahrensbeteiligte während des gesamten Verfahrens die Möglichkeit haben, sich mit dem Gericht zu verständigen und insbesondere alle essentiellen Aspekte zur Kenntnis zu nehmen und sich zu diesen zu äußern.⁷⁸ Ein behinderter Mensch muss dazu in einem Maße Unterstützung erhalten, dass er in gleicher Weise wie eine nichtbehinderte Person am Verfahren teilhaben kann (Art 3 Abs 3 S 2 GG).⁷⁹ Deshalb besteht für die Gerichte die Pflicht, geeignete personelle und technische Hilfsmittel für die Kommunikation zur Verfügung zu stellen.

Es bestehen explizite Regelungen zur Kompensation von sensorischen Behinderungen. Hör- und sprachbehinderte Personen erfahren während des gesamten Verfahrens, unabhängig von ihrer Art der Verfahrensbeteiligung, Unterstützung bei der Kommunikation (§ 186 Abs 1 GVG). Für den Betroffenen besteht dabei eine Auswahl zwischen verschiedenen Kommunikationsarten.⁸⁰ Eine Verständigung mit dem Gericht kann dabei mündlich, schriftlich oder mithilfe einer Vermittlerperson – zumeist einem Gebärdendolmetscher oder einer anderen dem Betroffenen vertraute Person – erfolgen.⁸¹ Es ist Aufgabe des Gerichts, auf das Wahlrecht hinzuweisen und die geeigneten technischen Hilfsmittel bereitzustellen.⁸² Wird von dem Wahlrecht kein Gebrauch gemacht oder ist eine Kommunikation in der gewählten Form nicht möglich, kann das Gericht eine schriftliche Verständigung oder das Hinzuziehen eines Dolmetschers verlangen (§ 186 Abs 2 GVG). Weiter sehen § 66 StPO und § 483 ZPO Unterstützungen von hör- und sprachbehinderten Personen bei der Eidesleistung vor.

Für blinde und sehbehinderte Personen besteht gemäß § 191a GVG die Möglichkeit, Schriftsätze und andere Dokumente in einer für sie wahrnehmbaren Form bei Gericht einzureichen. Zudem können sie einen barrierefreien Zugang (§ 3 ZMV⁸³) zu Schriftsätzen und anderen Dokumenten beantragen. Allerdings besteht dabei für den Betroffenen eine Mitwirkungspflicht (§ 5 ZMV). Sofern er selbst über ausreichende Konvertierungsmöglichkeiten der Dokumente in einer für ihn wahrnehmbaren Form verfügt, besteht kein Anspruch gegenüber dem Gericht, die Unterlagen in wahrnehmbarer Form zur Verfügung gestellt

⁷⁸ S dazu BSG SozR 4-1720 § 186 Nr 1, Juris Rn 12, m Anm Röhl, jurisPR-SozR 13/2018 Anm 1 Rn D.

⁷⁹ BVerfG NJW 2014, 3567 Rn 6; Luik (2018) Rn 2.

⁸⁰ BT-Drucks 14/9266, 3, 40; BT-Drucks 18/10144, 14.

⁸¹ Mayer in Kissel/Mayer⁹ § 186 GVG Rn 12; Diemer in KK-StPO⁸ § 186 GVG Rn 2 ff.

⁸² Lückemann in Zöller³³ § 186 GVG Rn 2; Rathmann in Saenger⁸ § 186 GVG Rn 1.

⁸³ Zugänglichmachungsverordnung (ZMV) v 26.2.2007 (dt BGBl I S 215 (Nr 7)), zuletzt geändert durch Art 20 des Gesetzes v 10.10.2013 (dt BGBl I S 3786).

zu bekommen.⁸⁴ Darüber hinaus besteht ebenfalls kein solcher Anspruch, wenn der Streitstoff übersichtlich genug ist, um ihn durch einen Prozessvertreter vermitteln zu lassen.⁸⁵ Seit der Änderung des § 191a GVG zum 1. Juli 2014 kann stets ein barrierefreier Zugang verlangt werden.⁸⁶ Auch sehbehinderten Prozessvertretern steht ein solcher Anspruch zu (§ 191a Abs 1 S 4).

Auf Menschen mit kognitiven Behinderungen finden §§ 186, 191a GVG keine Anwendung.⁸⁷ In dem Fall muss auf allgemeine Verfahrensgrundsätze zurückgegriffen werden. Es steht dann im pflichtgemäßen Ermessen des Gerichts, eine geeignete Art der Verständigung und Verhandlung zu wählen, um das rechtliche Gehör des Betroffenen und seine Teilhabe am Verfahren zu gewährleisten. So ist etwa das Hinzuziehen eines psychosozialen Prozessbegleiters nach dem Vorbild des § 186 GVG möglich.⁸⁸ Verständigt sich das Gericht mündlich mit dem Betroffenen, muss es dabei besondere Fürsorge walten lassen.⁸⁹ Auslagen sind für die Kommunikationsunterstützung nicht zu erheben.⁹⁰ Die Unterstützung muss sich freilich im Rahmen der Verfahrensordnungen halten. Eine „digitale Verhandlung“ von zuhause aus mithilfe eines Computers setzt deshalb voraus, dass die einschlägige Verfahrensordnung diese Form der Verhandlung eröffnet. Das ist etwa für den Zivilprozess der Fall (§ 128a ZPO).⁹¹

I. Reformpläne

Wie bereits eingangs erwähnt, hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf eingebracht, mit dem das Betreuungsrecht zum 1.1.2023 reformiert werden soll.⁹² Dies ist Teil einer groß angelegten Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts, die mit einer Neustrukturierung des gesamten Rechts der familienrechtlichen Fürsorgeverhältnisse verbunden ist. Dieses große Reform-

⁸⁴ BGH NJW 2014, 1455 Rn 8; Roller (2016) 20.

⁸⁵ BGH NJW 2014, 1455 Rn 9; BGH NJW 2013, 1011 Rn 13 (die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde blieb ohne Erfolg, vgl BVerfG NJW 2014, 3567); Roller (2016) 20; aA wohl BSG NZS 2014, 838 Rn 10 ff.

⁸⁶ Geändert durch Art 19 Nr 1 des Gesetzes zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten v 10.10.2013 (dt BGBl I S 3786); Langenfeld in Maunz/Dürrig⁹⁰ Art 3 Abs 3 GG Rn 120.

⁸⁷ Roller (2016) 21.

⁸⁸ Mayer in Kissel/Mayer⁹ § 186 GVG Rn 9; Bundesrepublik Deutschland (2019) 26.

⁸⁹ BSG SozR 4-1500 § 153 Nr 14, Juris Rn 14.

⁹⁰ Mayer in Kissel/Mayer⁹ § 186 GVG Rn 12; Bundesrepublik Deutschland (2019) 25.

⁹¹ Ohne eine solche Grundlage gibt es keinen Anspruch auf eine „digitale Verhandlung“, vgl BVerfG FamRZ 2019, 463 m Anm Muckel JA 2019, 234.

⁹² BR-Drucks 564/20.

vorhaben kann hier schon aus Platzgründen nicht darstellt und erläutert werden. Im Folgenden sollen aber die wichtigsten Eckpunkte für die Reform des Betreuungsrechts skizziert werden.⁹³

Im Betreuungsrecht zielt die Reform darauf, im Vorfeld und innerhalb der rechtlichen Betreuung eine konsequent an der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Betroffenen orientierte Anwendungspraxis zu gestalten, die den Betroffenen im Wege der Unterstützung zur Ausübung seiner rechtlichen Handlungsfähigkeit befähigt. Dazu werden die zentralen Normen des materiellen Betreuungsrechts zu den Voraussetzungen der Bestellung eines rechtlichen Betreuers (§§ 1814-1816 BGB-E), zu den Aufgaben und Pflichten des Betreuers im Verhältnis zum Betreuten und zu dessen Befugnissen im Außenverhältnis (§§ 1821-1823 BGB-E) überarbeitet, um die Vorgaben von Art 12 UN-BRK deutlicher im Betreuungsrecht zu verankern. Hierbei wird insbesondere klarer geregelt, dass die rechtliche Betreuung in erster Linie eine Unterstützung des Betreuten bei der Besorgung seiner Angelegenheiten durch eigenes selbstbestimmtes Handeln gewährleistet und der Betreuer das Mittel der Stellvertretung nur einsetzen darf, soweit es erforderlich ist (§§ 1821, 1823 BGB-E).

Der Vorrang der Wünsche des Betreuten wird als zentraler Maßstab des Betreuungsrechts normiert, der gleichermaßen gilt für das Handeln des Betreuers (§ 1821 BGB-E), für die Auswahl des Betreuers durch das Gericht (§ 1816 Abs 1 und 2 BGB-E) und für die gerichtliche Aufsicht, insbesondere auch bei der Vermögenssorge und im Rahmen von Genehmigungsverfahren (§§ 1838, 1862 Abs 1 BGB-E), sowie für den Verfahrenspfleger (§§ 276 Abs 3, 317 Abs 3, 419 Abs 2 FamFG-E).

Im gerichtlichen Betreuungsverfahren soll der Betroffene besser informiert und stärker eingebunden werden, insbesondere in die gerichtliche Entscheidung über das Ob und das Wie der Betreuerbestellung (§§ 275 Abs 2, 278 Abs 2 S 1 FamFG-E), in die Auswahl des konkreten Betreuers (§ 1816 Abs 2 BGB-E), aber auch in dessen Kontrolle durch das Betreuungsgericht (§§ 1862 Abs 2 BGB-E, 299 FamFG-E).

Die gerichtliche Aufsicht wird stärker auf die Ermittlung der Wünsche des Betreuten als zentralem Maßstab ausgerichtet und die Aufsichtsinstrumente werden dahingehend geschärft, dass Pflichtwidrigkeiten des Betreuers, insbesondere solche, die die Selbstbestimmung des Betreuten beeinträchtigen, besser erkannt und sanktioniert werden können (§§ 1861-1867 BGB-E).

Der Grundsatz der Subsidiarität der Betreuung im Verhältnis zu anderen Hilfen soll effektuiert werden. Zum einen wird das Instrument einer erweiterten Un-

⁹³ Einen Überblick gibt Schnellenbach (2020) 119 ff; vertiefend etwa Brosey (2020) 161 ff; Fröschle/Pelkmann (2020) 165 ff.

terstützung eingeführt, das alle über den bisherigen Vermittlungsauftrag der Betreuungsbehörde hinausgehenden Maßnahmen umfasst, die geeignet sind, die Bestellung eines Betreuers zu vermeiden, und die keine rechtliche Vertretung des Betroffenen durch die Betreuungsbehörde erfordern. Zum anderen wird im Sozialrecht die Subsidiarität der Betreuung gegenüber sozialrechtlichen Hilfen klarer geregelt.

Der Entwurf sieht ferner verschiedene Maßnahmen vor, um die Rahmenbedingungen für die ehrenamtliche Betreuung, die Betreuungsvereine sowie die berufliche Betreuung zu verbessern und dadurch eine Steigerung der Qualität im Interesse der Betreuten zu bewirken.

Bereits aus dieser kurzen Skizze wird deutlich, dass es sich um ein ambitioniertes Reformvorhaben handelt. Seine Ziele sind zu begrüßen, die meisten Vorschläge ebenfalls, tragen sie doch dazu bei, die hier dargestellten Grundstrukturen des deutschen Erwachsenenschutzrechts (oben B.-G.) nochmals weiterzuentwickeln.

Auf Kritik stoßen wird sicherlich die geplante Einführung einer gesetzlichen Vertretungsbefugnis für Ehegatten. Sie sollen sich in Angelegenheiten der Gesundheitspflege kraft Gesetzes für die Dauer von drei Monaten gegenseitig vertreten können, wenn ein Ehegatte aufgrund von Bewusstlosigkeit oder einer Krankheit seine Angelegenheiten der Gesundheitspflege vorübergehend rechtlich nicht besorgen kann (§ 1358 BGB-E). Kritisch ist auch anzumerken, dass die Probleme der rechtlichen Handlungsfähigkeit in gerichtlichen Prozessen und in Verwaltungsverfahren vom Entwurf nicht adressiert werden und damit weiter offenbleiben.

Literatur

- Bauer, Axel in Heidelberg Kommentar zum Betreuungs- und Unterbringungsrecht¹²⁸ § 1901 BGB.
- Bauer, Andreas in Prütting, Hans/Wegen, Gerhard/Weinreich, Gerd (Hrsg.), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch¹⁴ § 1903 BGB.
- Bendtsen in Saenger, Ingo (Hrsg.), Zivilprozessordnung. Familienverfahren. Gerichtsverfassung. Europäisches Verfahrensrecht. Handkommentar⁸ §§ 52, 53 ZPO.
- Bienwald, Werner in Staudinger IV (2017) § 1903 BGB.
- Bienwald, Werner/Sonnenfeld, Susanne/Harm, Uwe/Bienwald, Christa (Hrsg.), Betreuungsrecht, Kommentar⁶ § 1901 BGB.
- Bier, Wolfgang/Steinbeiß-Winkelmann, Christine in Schoch, Friedrich/Schneider, Jens-Peter/Bier, Wolfgang (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar I³⁷ § 62 VwGO.
- Bork, Reinhard 1991: Die Prozessfähigkeit nach neuem Recht, MDR 1991, 97-99.
- Brosey, Dagmar 2020: Reform des Betreuungsrechts: § 1821 BGB-E: Konsequente Stärkung des Selbstbestimmungsrechts betreuter Menschen, BtPrax 2020, 161-165.
- Brosey, Dagmar 2014a: Der General Comment No. 1 zu Art 12 der UN-BRK und die Umsetzung im deutschen Recht, BtPrax 2014, 211-215.
- Brosey, Dagmar 2014b: Einwilligungsvorbehalt und Art 12 der UN-BRK, Anforderungen an einen Eingriff in das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht, BtPrax 2014, 243-247.
- Brosey, Dagmar 2013: Wunsch und Wohl betreuter Menschen im Lichte der UN-BRK, in Aichele (Hrsg.), Das Menschenrecht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht. Artikel 12 der UN-Behindertenrechtskonvention (2013) 356-374.
- Buchheister, Joachim in Wysk, Peter/Bamberger, Christian/Buchheister, Joachim/Kuhlmann, Kirsten (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar³ § 62 VwGO.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2020: Zweiter und dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, https://www.bmas.de/Shared-Docs/Downloads/DE/Thema-Internationales/staatenbericht-un-behindertenrechtskonvention.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (27.08.2020).
- Bundesrepublik Deutschland 2019: Zweiter und Dritter Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, BT-Drs 19/11745 vom 18.7.2019.
- Bund-Länder Kommission (BLK) für Informationstechnik in der Justiz 2015: Barrierefreiheit in der Informationstechnik der Justiz – Themenpapier der AG Zukunft der Bund-Länder-Kommission für Informationstechnik in der Justiz, vom 29.01.2015, <https://justiz.de/BLK/berichte/barrierefreiheit.pdf> (27.08.2020).
- Bürgle, Helmut 1988: Auf dem Weg zu einem neuen Betreuungsrecht, NJW 1988, 1881-1888.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2015: CRPD/C/DEU/CO/1, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G15/096/31/PDF/G1509631.pdf?OpenElement> (20.11.2020).

- Cypionka, Bertram 1991: Die Auswirkungen des Betreuungsgesetzes auf die Praxis des Notars, DNotZ 1991, 571-590.
- Dethloff, Nina 2018: Familienrecht³² (2018).
- Diemer, Herbert in Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung⁸ § 186 GVG.
- Dopatka, Friedrich-Wilhelm in Kossens, Michael/von der Heide, Dirk/Maaß, Michael (Hrsg), Kommentar zum SGB IX⁴ § 7 BBG.
- Fröschle, Tobias/Pelkmann, Katharina 2020: Reformen im Betreuungswesen – Verein und Behörde, BtPrax 2020, 165-168.
- Gernhuber, Joachim/Coester-Waltjen, Dagmar 2020: Familienrecht⁷ (2020).
- Gottwald, Peter in Rosenberg, Leo/Schwab, Karl Heinz/Gottwald, Peter (Hrsg), Zivilprozessrecht¹⁸ § 44 ZPO.
- Götz, Isabell in Palandt⁷⁹ § 1903 BGB.
- Jacoby, Florian in Stein, Friedrich/Jonas, Martin (Hrsg), Kommentar zur Zivilprozessordnung²³ §§ 52, 53 ZPO.
- Janda, Constanze 2013: Grundfragen der Einschränkung der zivilrechtlichen Handlungsfähigkeit – Das Rechtsinstitut der Betreuung im Spiegel der allgemeinen Regeln zu Geschäftsfähigkeit und gesetzlicher Vertretung, FamRZ 2013, 16-22.
- Jurgeleit, Andreas in Jurgeleit, Andreas (Hrsg), Betreuungsrecht. Handkommentar⁶ § 1896 BGB.
- Kieß, Peter in Jurgeleit, Andreas (Hrsg), Betreuungsrecht. Handkommentar⁶ § 1901 BGB.
- Kintz, Roland in Beck'scher Online-Kommentar zur VwGO⁵³ § 62 VwGO.
- Knittel, Bernhard 2020: Betreuungsrecht. Kommentar, Stand: 01.04.2020.
- Langenfeld, Christine in Maunz/Dürig⁹⁰. Ergänzungslieferung Art 3 Abs 3 GG.
- Lindacher, Walter F./Hau, Wolfgang in Münchener Kommentar zur Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und Nebengesetzen I⁶ §§ 51, 52, 53 ZPO.
- Lipp, Volker 2021: Prozessfähigkeit und Menschenrechte – Zur Diskussion um § 53 ZPO, in Althammer, Christoph/Schärtl, Christoph (Hrsg), Festschrift für Herbert Roth zum 70. Geburtstag (erscheint 2021).
- Lipp, Volker 2017: Assistenzprinzip und Erwachsenenschutz, Zur Kritik des Fachausschusses zur UN-Behindertenrechtskonvention am Betreuungsrecht, FamRZ 2017, 4-11.
- Lipp, Volker 2013: Erwachsenenschutz und Verfassung – Betreuung, Unterbringung, Zwangsbehandlung, FamRZ 2013, 913-923.
- Lipp, Volker 2012: Betreuungsrecht und UN-Behindertenrechtskonvention, FamRZ 2012, 669-679.
- Lipp, Volker (Hrsg) 2009: Handbuch der Vorsorgeverfügung. Vorsorgevollmacht – Patientenverfügung – Betreuungsverfügung (2009).
- Lipp, Volker 2008: Rechtliche Betreuung und das Recht auf Freiheit, BtPrax 2008, 51-56.
- Lipp, Volker 2005: Betreuung: Rechtsfürsorge im Sozialstaat ... aus betreuungsrechtlicher Perspektive, BtPrax 2005, 6-10.
- Lipp, Volker 2003: Die neue Geschäftsfähigkeit Erwachsener, FamRZ 2003, 721-729.
- Lipp, Volker 2000: Freiheit und Fürsorge: Der Mensch als Rechtsperson, Zu Funktion und Stellung der rechtlichen Betreuung im Privatrecht (2000).

- Loer, Annette in Jürgens, Andreas (Hrsg), *Betreuungsrecht. Kommentar*⁶ § 1901 BGB.
- Lorenz, Stephan 2010: *Grundwissen – Zivilrecht: Rechts- und Geschäftsfähigkeit*, JuS 2010, 11-13.
- Loytved, Helge 2018: *Zur Bedeutung der Art 12 und 13 UN-BRK für sozialrechtliche Verwaltungs- und Gerichtsverfahren*, SGB 2018, 86-90.
- Luik, Steffen 2018: *Gerichtsverfahren*, in Deinert, Olaf/ Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*² (2018) 452-457.
- Lückemann, Clemens in Zöller, Richard (Hrsg), *Zivilprozessordnung. Kommentar*³³ § 186 GVG.
- Mansel, Heinz-Peter in Jauernig, Othmar (Hrsg), *Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*¹⁷ § 105a BGB.
- Mayer, Herbert in Kissel, Otto Rudolf/Mayer, Herbert (Hrsg), *Kommentar zum GVG*⁹ § 186 GVG.
- Palleit, Leander 2016: *Positionen Nr 9: Zugang zum Recht*, 2016, https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionen/Positionen_9_Zugang_zum_Recht.pdf (27.08.2020).
- Rathmann, Jens in Saenger, Ingo (Hrsg), *Zivilprozessordnung. Familienverfahren. Gerichtsverfassung. Europäisches Verfahrensrecht. Handkommentar*⁸ § 186 GVG.
- Roller, Steffen 2016: *Auswirkungen der UN-Behindertenrechtskonvention auf das sozialgerichtliche Verfahrensrecht*, SGB 2016, 17-24.
- Roth, Andreas *BGB in Erman, Walter Alexander, Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar*¹⁵ § 1903.
- Schneider, Angie in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch X*⁸ §§ 1901, 1903 BGB.
- Schnellenbach, Annette 2020: *Der Referentenentwurf zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts – Was bringt er Neues im Betreuungsrecht?* BtPrax 2020, 119-127.
- Schwab, Dieter 1992: *Probleme des materiellen Betreuungsrechts*, FamRZ 1992, 493-507.
- Schneider, Angie in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch X*⁸ §§ 1902, 1903 f BGB.
- Sonnenfeld, Susanne 2005: *Das 2. BtÄndG – Überblick über die wesentlichen zum 1.7.2005 in Kraft tretenden Änderungen*, FamRZ 2005, 941-949.
- Spickhoff, Andreas in *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch I*⁸ § 1, 105a BGB.
- Taupitz, Jochen 1992: *Von der entrechtenden Bevormundung zur helfenden Betreuung*, JuS 1992, 9-13.
- Theben, Martin 2018: *Barrierefreiheit*, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), *Stichwortkommentar Behindertenrecht*² (2018) 124-132.
- Veit, Barbara 1996: *Das Betreuungsverhältnis zwischen gesetzlicher und rechtsgeschäftlicher Vertretung*, FamRZ 1996, 1309-1317.
- Welti, Felix 2012: *Rechtliche Voraussetzungen von Barrierefreiheit*, NVwZ 2012, 725-730.

Weth, Stephan in Musielak, Hans-Joachim /Voit, Wolfgang (Hrsg), Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz, Kommentar¹⁷ § 52 ZPO.

Wolf, Christian E. 2015: Geschäftsunfähigkeit und Behindertenrechtskonvention (2015).

Zimmermann, Walter in Damrau, Jürgen/Zimmermann, Walter, Betreuungsrecht. Kommentar zum materiellen und formellen Recht⁴ § 1903 BGB.

Zinkler, Martin 2015: Anforderungen an Gutachten im Betreuungsverfahren nach der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, R&P 2015, 67-71.

Univ.-Prof. Dr. Volker Lipp

Lena Baltzer

Maximilian Bresch

Pablo Hesse

René Schröder

Universität Göttingen

Platz der Göttinger Sieben 6

D-37073 Göttingen Universität Innsbruck

Telefon: 0049 551 39 26 461

lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Arbeitsgruppe 2: Recht auf Bildung (Art 24 UN-BRK)

A. Einleitung

Bildung spielt eine fundamentale Rolle bei der Emanzipation und der Erhöhung von Chancengleichheit in der Gesellschaft. Daher sind Ausschlüsse vom Zugang zu Bildung besonders kritisch zu hinterfragen. Dass Ausschlüsse aufgrund von Behinderung(en) nach wie vor bestehen, macht der UNESCO-Weltbildungsbericht, wonach Millionen von Kindern mit Behinderungen keine Chance auf Schulbildung haben, erneut besonders deutlich.¹ Dem Thema Bildung war daher nicht grundlos eine eigene Arbeitsgruppe auf der Tagung gewidmet.

In der Arbeitsgruppe hatten wir das Glück, dass bei meinem kurzen Eingangsstatement zum Rechtsrahmen der UN-BRK die Diskussionen in der Gruppe sofort intensiv wurden. Dies setzte sich bei Arne Frankensteins Input fort, so dass wir in der Gruppe entschieden, die gemeinsame Zeit für den Austausch zu nützen und die Inputs der drei ExpertInnen – Arne Frankenstein (Landesbehindertenbeauftragter der Freien Hansestadt Bremen), Elisabeth Rieder (Behindertenbeauftragte der Universität Innsbruck) und Lilit Grigoryan (mittlerweile Post-Doc Wissenschaftlerin an der Universität zu Köln) im Tagungsband im Volltext abzdrukken und damit auch allgemein zugänglich zu machen.

In diesem Beitrag fasse ich zunächst die wesentlichen Inhalte der Diskussionen in der Gruppe zusammen (B.)² und skizziere im Anschluss den Rechtsrahmen der UN-BRK (C.). Unter D. folgen noch einige kurze Bemerkungen zu Entwicklungen in Österreich.

B. In der Arbeitsgruppe diskutierte Inhalte

An konkreten Problembereichen wurden in der AG diskutiert:

- Die föderale Struktur und damit einhergehende zersplitterte Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden als Hindernis für die Umsetzung der UN-BRK.

¹ Vgl UNESCO (2020).

² Arne Frankenstein, Lilit Grigoryan, Elisabeth Rieder und Volker Schönwiese habe ich für wertvolle Ergänzungen meiner Mitschrift der diskutierten Problembereiche herzlich zu danken.

- Die Bedeutung der Partizipation von Eltern, Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen bei Entscheidungen über Bildungswege und -systeme. Eltern mit Behinderung sollen angemessene Unterstützung erhalten, um ihrer Erziehungsverantwortung im Zusammenhang mit der Bildung ihrer Kinder gerecht werden zu können.³
- Zuweisungen von Kindern gegen den Willen der Eltern an Sonderschulen als nach wie vor bestehende Praxis. Es sollten keine diskriminierenden Vorgehensweisen zur Befüllung von Sonderschulen existieren.
- Die Situation von Kindern mit schweren oder mehrfachen Behinderungen: Was wird Menschen mit Behinderungen zugetraut oder nicht zugetraut? Wie reagiert das Bildungssystem darauf?
- Fehlende Zahlen und Daten zur Barrierefreiheit der Bildungseinrichtungen.
- Fehlendes Wissen über die Gründe für den Abbruch einer Ausbildung.
- Klare Definitionen und Abgrenzungen zwischen Integration und Inklusion sowie der damit jeweils verbundenen Maßnahmen.
- Die Einrichtung des „Ständigen Beirats der Bildungsdirektion“ gemäß § 20 Bildungsdirektionen-Einrichtungsgesetz⁴ in Österreich wurde kritisch gesehen, weil dabei nicht sichergestellt sei, dass inklusive Pädagogik vertreten werde und Elterninitiativen für Inklusion nicht vertreten seien. Zudem hat der Ständige Beirat – im Unterschied zum Vorgängergremium (das Kollegium beim Landesschulrat) – keine Personalkompetenz.

Auf abstrakterer Ebene wurde über die Verwirklichung des Menschenrechts auf Bildung aus Art 24 UN-BRK und den sich daraus ergebenden Anforderungen diskutiert:

³ S dazu den Beitrag von Lilit Grigoryan in diesem Band (185 ff) in dem sie auf die Bedeutung von Partizipation von behinderten SchülerInnen, StudentInnen und Eltern ausführlich eingeht.

⁴ Ö BGBl I 138/2017.

- Art 24 UN-BRK verlangt, dass Menschen mit Behinderungen nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden sowie
- ein bilinguales (gesprochene Sprache und Gebärdensprache) Ausbildungssystem für alle und in allen Bildungsstufen und -einrichtungen.
- Art 24 UN-BRK umfasst alle Bildungsstufen und -einrichtungen.
- Die Durchsetzung des Menschenrechts auf Bildung und seine Umsetzung bilden die Kernherausforderungen, dafür braucht es:
 - finanzielle Mittel für:
 - die Ausbildung von Lehrkräften in inklusiver Pädagogik,
 - die Verankerung von inklusiver Pädagogik als Pflichtinhalt für die Ausbildung/ Weiterbildung von Lehrkräften,
 - Überwachung zB über unangekündigte Besuche in Schulen, dass echte Inklusion und kein Abstellen von Kindern in der „Regelschule“ stattfindet,
 - bessere Bezahlung von Lehrkräften und Assistenzpersonen,
 - ausreichend Assistenz für alle, die Assistenz benötigen – also auch unabhängig von der StaatsbürgerInnenschaft oder der Vermögens-/Einkommenslage,
 - Umverteilung von Mitteln und Ressourcen in Richtung Inklusion,
 - Herstellung von Barrierefreiheit im gesamten Bildungssystem.
 - effektive Rechtsmittel, dh Kosten und (fehlende) Rechtskenntnis dürfen keine Barriere bilden.

Zur Frage, wie der Übergang von Sonderschulen zu einem inklusiven Bildungssystem erreicht und eine inklusive Gesellschaft verwirklicht werden kann,

konnte kein Konsens in der Gruppe erzielt werden. Sie wurde aber erwartungsgemäß intensiv diskutiert.

Weiters wurden die Bilder in den Köpfen der Menschen und die damit verbundenen Vorstellungen, was Kinder und erwachsene Menschen mit Behinderungen können, stark thematisiert. Bewusstseinsbildungsmaßnahmen iSv Art 8 UN-BRK schienen als dringend geboten, damit eine Gesellschaft verwirklicht werden kann, die in allen Lebensbereichen inklusiv ist.

Schließlich diskutierten wir über das Lernen während des gesamten Lebens eines Menschen.

C. Die Vorgaben der UN-BRK⁵

Art 24 Abs 1 UN-BRK verankert das Menschenrecht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen. Dieses Menschenrecht soll ohne Diskriminierung und chancengleich realisierbar sein. Das Diskriminierungsverbot in Art 24 Abs 1 UN-BRK konkretisiert das allgemeine nach Art 5 Abs 2 UN-BRK.⁶ Als besonders gefährdet, vom Recht auf Bildung keinen Gebrauch machen zu können, gelten: “persons with intellectual disabilities or multiple disabilities, persons who are deafblind, persons with autism or persons with disabilities in humanitarian emergencies.”⁷

Daher ist **das gesamte (Aus)Bildungssystem als inklusives auszugestalten**⁸ und zwar unabhängig davon, ob das Bildungsangebot von der öffentlichen Hand oder von Privaten stammt.⁹

Die weiteren Absätze von Art 24 UN-BRK führen genauer aus, was unter dem Recht auf Bildung zu verstehen ist und nennen Maßnahmen für dessen Verwirklichung.

Zu den Maßnahmen heißt es im General Comment No 4:¹⁰

“The measures needed to address all forms of discrimination include identifying and removing legal, physical, communication and linguistic, social, financial and attitudinal barriers within educational institutions and the com-

⁵ Diese Ausführungen basieren auf Voithofer (2019) Rz 432 ff.

⁶ Vgl Krajewski/Bernhard (2012) Rz 15.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, CRPD/C/GC/4 Rz 6. S auch ebda Rz 35.

⁸ Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 8, Krajewski/Bernhard (2012) Rz 3.

⁹ Ebda Rz 76; so etwa auch Krajewski/Bernhard (2012) Rz 2.

¹⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 13.

munity. The right to non-discrimination includes the right not to be segregated and to be provided with reasonable accommodation and must be understood in the context of the duty to provide accessible learning environments and reasonable accommodation.”

Damit Art 24 UN-BRK verwirklicht wird, muss das gesamte Bildungssystem in ein „**inklusives Bildungssystem**“ auf allen (Aus)Bildungsebenen umgestaltet werden. Ein inklusives Bildungssystem wird dabei im General Comment No 4 des Ausschusses folgendermaßen beschrieben:

„10. Inclusive education is to be understood as:

(a) A fundamental human right of all learners. Notably, education is the right of the individual learner and not, in the case of children, the right of a parent or caregiver. Parental responsibilities in this regard are subordinate to the rights of the child;

(b) A principle that values the well-being of all students, respects their inherent dignity and autonomy, and acknowledges individuals’ requirements and their ability to effectively be included in and contribute to society;

(c) A means of realizing other human rights. It is the primary means by which persons with disabilities can lift themselves out of poverty, obtain the means to participate fully in their communities and be safeguarded from exploitation. It is also the primary means of achieving inclusive societies;

(d) The result of a process of continuing and proactive commitment to eliminating barriers impeding the right to education, together with changes to culture, policy and practice of regular schools to accommodate and effectively include all students.

11. [...] Integration is the process of placing persons with disabilities in existing mainstream educational institutions with the understanding that they can adjust to the standardized requirements of such institutions. Inclusion involves a process of systemic reform embodying changes and modifications in content, teaching methods, approaches, structures and strategies in education to overcome barriers with a vision serving to provide all students of the relevant age range with an equitable and participatory learning experience and the environment that best corresponds to their requirements and preferences. Placing students with disabilities within mainstream classes without accompanying structural changes to, for example, organization, curriculum and teaching and learning strategies, does not constitute inclusion. Furthermore, integration does not automatically guarantee the transition from segregation to inclusion.”¹¹

¹¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 10 f.

Zudem nennt der General Comment No 4 neun Kernelemente eines inklusiven Bildungssystems, die dort auch ausführlich beschrieben sind¹² und die ihrerseits untrennbar mit den vier weiteren Kernelementen des Rechts auf inklusive Bildung: **Availability** (Zurverfügungstehen), **Accessibility** (Zugänglichkeit), **Acceptability** (volle Annehmbarkeit), **Adaptability** (Anpassungsfähigkeit) verbunden sind. Alle diese Elemente sind im Comment ausführlich ausgeführt, daher kann hier darauf verwiesen werden.¹³

In einem inklusiven Bildungssystem sollen gegenseitiger Respekt und Anerkennung herrschen und vermittelt werden. Es soll sich ein Lernumfeld entwickeln, das die Diversität von Menschen als eigenen Wert enthält.¹⁴ Anstelle einer Fokussierung auf allfällige Defizite von Menschen verlangt Art 24 UN-BRK von den Vertragsstaaten, „[to] support the creation of opportunities to build on the unique strengths and talents of each individual with a disability.“¹⁵

Aus Art 24 UN-BRK sowie aus Art 23 Abs 3 UN-Kinderrechtsübereinkommen¹⁶ folgt für Kinder mit Behinderungen die Bereitstellung von **Assistenz und Unterstützung**, damit ihr Zugang zu Bildung auch tatsächlich realisiert werden kann. „States parties must recognize that individual support and reasonable accommodation are priority matters and should be free of charge at all compulsory levels of education.“¹⁷

Unterstützungs- und Fördermaßnahmen sollen **so früh als möglich** greifen und auch das Umfeld des Kindes erfassen, denn:

„If identified and supported early, young children with disabilities are more likely to transition smoothly into pre-primary and primary inclusive education settings. States parties must ensure coordination between all relevant ministries, authorities and bodies as well as organizations of persons with disabilities and other non-governmental partners.“¹⁸

Ausschlüssen von Menschen mit Behinderungen aus dem allgemeinen Bildungssystem soll entgegengewirkt werden. Dafür wird empfohlen:

“[...] the exclusion of persons with disabilities from the general education system should be prohibited, including through any legislative or regulatory provisions that limit their inclusion on the basis of their impairment or the degree of that impairment, such as by conditioning inclusion on the extent of

¹² Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 12.

¹³ Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 21ff, 39. S. dazu auch Kälän/Künzli/Wytenbach/Schneider/Akagündüz (2008) 58 f.

¹⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 15.

¹⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 16.

¹⁶ UN Convention on the Rights of the Child/Übereinkommen über die Rechte des Kindes, ö BGBl 7/1993 idF ö BGBl III 56/2016.

¹⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 17.

¹⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 67.

the potential of the individual or by alleging a disproportionate and undue burden to evade the obligation to provide reasonable accommodation.”¹⁹

Inklusive Bildung ist langfristig mit Institutionalisierung unvereinbar. Daher müssen die Vertragsstaaten einen **De-Institutionalisierungsprozess** in Gang setzen.²⁰ Dabei sollen die Vertragsstaaten Lehrpersonen mit Behinderungen aktiv anwerben und ausbilden. Dazu gehört es, alle rechtlichen und tatsächlichen Barrieren, die an medizinische Voraussetzungen anknüpfen, kritisch auf ihre Notwendigkeit zu prüfen und allenfalls bestehende Barrieren abzubauen.²¹

Die **Lehrkräfte** ihrerseits sind bei ihren Aufgaben zu unterstützen²² und die **Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte** muss im Sinn von Art 24 Abs 4 UN-BRK vorangetrieben werden, damit sie zur Realisierung des inklusiven Bildungssystems beitragen können.

Der Ausschuss fordert in diesem Kontext:

„The core content of teacher education must address a basic understanding of human diversity, growth and development, the human rights model of disability and inclusive pedagogy that enables teachers to identify students’ functional abilities (strengths, abilities and learning styles) to ensure their participation in inclusive educational environments. Teacher education should include learning about the use of appropriate augmentative and alternative modes, means and formats of communication such as Braille, large print, accessible multimedia, easyread, plain language, sign language and deaf culture, educational techniques and materials to support persons with disabilities.“²³

Auch auf die **Leistungsbeurteilung der Lernenden** wirkt sich Art 24 UN-BRK aus. Dabei sollen Methoden eingesetzt werden, die Fortschritte der Lernenden beurteilen und die von ihnen zu überwindenden Hindernisse berücksichtigen.²⁴

Obwohl die Verpflichtungen aus Art 24 UN-BRK unter dem **Progressionsvorbehalt** nach Art 4 Abs 2 UN-BRK stehen,²⁵ sind diese im Heute von den Vertragsstaaten nicht zu ignorieren. Der Progressionsvorbehalt bedeutet jedoch eine Erleichterung für die Vertragsstaaten insofern, als sie die Anpassun-

¹⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 18.

²⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 66.

²¹ Vgl Committee on the Rights of Persons with (2016) Rz 37.

²² Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 72.

²³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 71.

²⁴ Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 74.

²⁵ S zum Progressionsvorbehalt etwa Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck (2014) Rz 108 ff; Krajewski/Bernhard (2012) Rz 14; Della Fina (2017) 459.

gen im Rahmen der ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Ressourcen sukzessive vorzunehmen haben. Rückschritte sind daher mit dem Progressionsvorbehalt nicht begründbar. Der **Ausschuss** geht auf die Problematik mehrfach ein: „Progressive realization means that States parties have a specific and continuing obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of article 24. This is not compatible with sustaining two systems of education: a mainstream education system and a special/segregated education system. [...] Similarly, States parties are encouraged to redefine budgetary allocations for education, including by transferring part of their budgets to the development of inclusive education.”²⁶

„These allocations must prioritize, inter alia, ensuring adequate resources for rendering existing educational settings accessible in a time-bound manner, investing in inclusive teacher education, making available reasonable accommodations, providing accessible transport to school, making available appropriate and accessible text books, teaching and learning materials, providing assistive technologies and sign language, and implementing awareness-raising initiatives to address stigma and discrimination, in particular bullying in educational settings.“²⁷

“The Committee urges States parties to transfer resources from segregated to inclusive environments. States parties should develop a funding model that allocates resources and incentives for inclusive educational environments to provide the necessary support to persons with disabilities. The determination of the most appropriate approach to funding will be informed to a significant degree by the existing educational environment and the requirements of potential learners with disabilities who are affected by it.”²⁸

Daraus folgt, dass Sonderschulen **mittelfristig mit Art 24 UN-BRK nicht vereinbar** sind und **ein inklusives Bildungssystem einzurichten** ist.²⁹

Maßnahmen, die **sofort umzusetzen** sind, sind laut dem Ausschuss:³⁰

“(a) Die Nichtdiskriminierung in allen Bildungsbereichen unter Einbeziehung aller international verbotenen Diskriminierungsgründe. Die Vertragsstaaten

²⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 40.

²⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 69.

²⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 70.

²⁹ S zu potentiellen Ausnahmen für Menschen mit Mehrfachbehinderungen etwa Della Fina (2017) 452 f, 455 mwN; Krajewski/Bernhard (2012) Rz 21 ff - allerdings vor dem General Comment No 4 des Ausschusses verfasst.

³⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 41; übersetzt von Caroline Voithofer.

müssen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht vom Unterricht ausgeschlossen sind, und strukturelle Nachteile beseitigen, um eine wirkungsvolle Beteiligung und Gleichstellung aller Menschen mit Behinderungen zu erreichen. Sie müssen dringend Maßnahmen ergreifen, um alle rechtlichen, administrativen und anderen Formen der Diskriminierung zu beseitigen, die das Recht auf Zugang zu inklusiver Bildung beeinträchtigen. Positive Maßnahmen stellen keine Verletzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung in Bezug auf Bildung dar, solange diese Maßnahmen nicht zur Aufrechterhaltung von ungleichen Bildungsstandards für verschiedene Gruppen führen;

(b) Angemessene Vorkehrungen, um sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen nicht von der Bildung ausgeschlossen werden. Das Versäumnis, angemessene Vorkehrungen zu treffen, stellt eine Diskriminierung aufgrund einer Behinderung dar;

(c) Obligatorische, kostenlose Grundschulbildung, die allen zugänglich ist. Die Vertragsstaaten müssen alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um dieses Recht auf der Grundlage der Inklusion aller Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen zu gewährleisten. Der Ausschuss fordert die Vertragsstaaten nachdrücklich auf, den Zugang zu und die Abschlussmöglichkeit einer qualitativ hochwertigen Bildung für alle Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten. Das schließt eine mindestens 12 Jahre kostenlose, öffentlich finanzierte, inklusive und qualitativ hochwertige Grund- und Sekundarschulbildung, davon mindestens neun Jahren verpflichtend, ein. Das inkludiert zudem, dass auch der Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Bildung für außerschulische Kinder und Jugendliche durch eine Reihe von Maßnahmen, wie sie im Aktionsrahmen für Bildung 2030 dargelegt sind, gesichert wird.“

Als Mittel dafür soll eine **nationale inklusive Bildungsstrategie** entwickelt und umgesetzt werden.³¹ Diese hat einen klaren Zeitplan, Sanktionen sowie die Kernelemente, die im General Comment No 4 genannt sind, zu enthalten.³² Bei der Erstellung dieser Bildungsstrategie sind Menschen, darunter auch Kinder, mit Behinderungen gemäß Art 4 Abs 3 UN-BRK einzubeziehen – zumindest über ihre Vertretungseinrichtungen/-vereine.³³

Die Vertragsstaaten müssen zudem unabhängige, effektive, zugängliche, transparente, sichere und durchsetzbare **Beschwerdemechanismen** und **Rechtsmittel** vorsehen, die bei Verletzungen des Rechts auf Bildung nach Art 24 UN-BRK greifen. Die befassen Beschwerdeinstanzen sollten auch über jene

³¹ Vgl Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 42, 63.

³² S dazu ausf Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 63.

³³ Vgl Committee on the Rights of Persons with (2016) Rz 75; s auch ausführlich Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

Expertise verfügen, damit sie behinderungsspezifische Diskriminierungen erkennen können.³⁴

Wichtig erscheint zudem, dass die Vertragsstaaten **Monitoringinstrumente** einführen sollen, die strukturelle, prozesshafte und ergebnisorientierte Faktoren sowie Veränderungen im Bildungssystem nachvollziehen lassen.³⁵

D. Kurze Bemerkungen zu Entwicklungen in Österreich

Eine zentrale Schlüsselrolle wird in den nächsten Jahren der Ausweitung der inklusiven Modellregionen, die im „Nationalen Aktionsplan Behinderung 2012–2020“³⁶ verankert wurden, zukommen. Es wird dabei darauf ankommen, ausreichende Ressourcen für Schul- und Pflegeassistenz bereit zu stellen und den Zugang dazu möglichst niederschwellig zu gestalten. Im Nationalen Aktionsplan selbst ist als Indikator zur Zielerreichung die „Integrationsquote an allen österreichischen Schulen“³⁷ genannt. Diese ist jedoch nur dann aussagekräftig, wenn sie mit dem Blick darauf ergänzt wird, wie viele SchülerInnen „segregiert lernen“ und wie sich diese Zahlen ab 2012 entwickeln. Zudem erfasst Art 24 UN-BRK im Unterschied zu den inklusiven Modellregionen des NAP nicht nur den Pflichtschul- sondern den gesamten Bildungsbereich. Das darf durch die Fokussierung auf die inklusiven Modellregionen des NAP nicht vergessen werden.

Dem Staatenbericht Österreichs³⁸ sind zahlreiche Maßnahmen, die seit der letzten Staatenprüfung zur Verwirklichung von Art 24 UN-BRK gesetzt wurden, zu entnehmen. Würde der Staatenbericht die einzige Basis für die Staatenprüfung darstellen, müsste Österreich aufgrund der zahlreichen Maßnahmen, die es im Bericht anführt, Lob durch den Ausschuss erwarten dürfen. Jedoch zeigt bereits eine schnelle Prüfung von im Staatenbericht genannten legislativen Maßnahmen, dass strukturell noch viel zu tun bleibt. Exemplarisch sei hier etwa die Verankerung von inklusiver Pädagogik in der LehrerInnenausbildung herausgegriffen. Im Staatenbericht heißt es dazu:

³⁴ Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 65.

³⁵ S. dazu ausführlich Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 75.

³⁶ NAP (2012). Der NAP wurde durch Ministerratsbeschluss der Regierung Bierlein vom 6.11.2019 bis Ende 2021 verlängert. Vgl. <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/ministerratsprotokolle/ministerratsprotokolle-der-regierungsperiode-xxvi-2019-regierung-bierlein/beschlussprotokoll-des-18-ministerrates-vom-6-november-2019.html> (26.10.2019). S. zu fundamentaler Kritik an der Umsetzung der Modellregionen bisher Rechnungshof (2019).

³⁷ NAP (2012) 65.

³⁸ CRPD/C/AUT/2-3.

„9. The federal framework law on the introduction of new training for teachers (FLG I No. 124/2013) laid down that inclusive education be included in the new training for all teachers.

10. The Act on the Organisation of University Colleges for Teacher Education 2005 lays down that curricula have to observe the objectives of Art 24 of the UN CRPD.

11. In an amendment to the 2002 Universities Act in 2017, it was specified that curricula have to observe the goals of Art 24 of the UN CRPD.“³⁹

Inklusive Pädagogik ist in den genannten Normen ein möglicher Ausbildungsinhalt (vgl etwa § 38 Absatz 2 und 2a Hochschulgesetz) unter anderen. Eine verpflichtende Ausbildung in inklusiver Pädagogik würde Art 24 UN-BRK hingegen besser entsprechen. Dennoch gilt es positiv hervorzuheben, dass inklusive Pädagogik von den Ausbildungsstätten anzubieten ist und dass diese ihrerseits in ihren Curricula die Ziele von Art 24 UN-BRK beachten müssen.

Weniger optimistisch als die im Staatenbericht angeführten Maßnahmen stimmt der in Ausarbeitung befindliche Schattenbericht des Bundes-Monitoringausschusses. Darin wird unter anderem darauf hingewiesen, dass Sonderschulen nicht nur weiterhin finanziell unterstützt, sondern sogar neue Einrichtungen geschaffen wurden. Zudem würden nach wie vor die finanziellen Ressourcen für Schul- und Pflegeassistenten fehlen.⁴⁰

Trotz zahlreicher positiver Einzelmaßnahmen, wie etwa auch die Einrichtung eines Fachhochschul-Studiengangs für Gebärdensprachdolmetsch in Tirol,⁴¹ lässt die aktuelle Staatenprüfung erwarten, dass der Ausschuss Österreich erneut auffordern wird, sich stärker darum zu bemühen, das inklusive Bildungssystem im Sinn von Art 24 UN-BRK zu verwirklichen. Zumindest grundsätzlich dürfte die aktuelle Bundesregierung in Österreich dem auch zustimmen.⁴² Folgen der grundsätzlichen Zustimmung entsprechende Maßnahmen, stehen die Chancen gut, dass Österreich beim nächsten Staatenprüfverfahren sich echtes Lob verdient. Einen ersten Eindruck verspricht in dieser Hinsicht der nächste Nationale Aktionsplan, dessen Ausarbeitung oder zumindest Veröffentlichung jedoch noch auf sich warten lässt.

³⁹ CRPD/C/AUT/2-3.

⁴⁰ Monitoringausschuss (2020) 17.

⁴¹ Vgl Land Tirol (2020).

⁴² Vgl Republik Österreich (2020) 193 f.

Literatur

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018: General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/GC/7.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016: General comment No. 4 (2016) on the right to inclusive education, CRPD/C/GC/4.
- Della Fina, Valentina 2017: Art 24 UN CPRD in Della Fina, Valentina/Cera, Rachele/Palmisano, Giuseppe (Hrsg), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary (2017).
- Kälin, Walter/Künzli, Jörg/Wytenbach, Judith/Schneider, Annina/Akagündüz, Sabiha 2008: Mögliche Konsequenzen einer Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Schweiz. Gutachten zuhanden des Generalsekretariats GS-EDI / Eidgenössisches Büro für Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB (2008).
- Krajewski, Markus/Bernhard, Thomas 2012: Art 24 UN-BRK, in Welke, Antje (Hrsg), UN-Behindertenrechtskonvention (2012).
- Land Tirol 2020: Erster FH-Bachelor-Studiengang in Gebärdensprachdolmetschen, 17.9.2020, <https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/erster-fh-bachelor-studien-gang-in-gebaerdensprachdolmetschen/> (26.10.2020).
- Nationaler Aktionsplan Behinderung 2012: <https://broschuere.service.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=165> (26.10.2020).
- Rechnungshof Österreich 2019: Bericht des Rechnungshofes. Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem? III-242 BIG NR XXVI. GP, https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Inklusiver_Unterricht.pdf (26.10.2020).
- Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Innsbruck 2014: Gutachten über die aus dem UN-Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen erwachsenden Verpflichtungen Österreichs (2014).
- Republik Österreich 2020: Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html> (26.10.2020).
- Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2020: Schattenbericht zur List of Issues anlässlich der anstehenden Staatenprüfung durch den UN Fachausschuss – Entwurf (August 2020).
- UNESCO 2020: Inclusion and Education. All means all (2020), <https://en.unesco.org/gem-report/report/2020/inclusion> (26.10.2020).
- Voithofer, Caroline 2019: IX. Bildung in Ganner, Michael/Müller, Andreas Th./Voithofer, Caroline, Rechtliche Implikationen einer Ratifikation der UN-Behindertenrechtskonvention für Liechtenstein (2019), <https://www.regierung.li/media/attachments/Gutachten-Liechtenstein-UNBRK-28-10.pdf?t=637181379353905337> (29.09.2020).

Univ.-Ass.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Caroline Voithofer
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81 213
caroline.voithofer@uibk.ac.at

Arne Frankenstein

Anspruch und Wirklichkeit: Perspektiven der Umsetzung von Art 24 UN-BRK in Deutschland

Das Bildungssystem in Deutschland inklusiv zu gestalten, wie es die UN-BRK als Referenzrahmen vorgibt, erfordert das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure und das konventionsgemäße Ineinandergreifen unterschiedlicher rechtlicher Regelungssysteme. Der Beitrag zeigt Umsetzungsdefizite auf und identifiziert konkrete Zukunftsaufgaben. Diese planmäßig auf allen Ebenen umzusetzen, könnte einen Weg aus der Sackgasse bilden, in die die Debatte um die Grenzen von Inklusion zuweilen geführt hat.

A. Die Rechtslage in Deutschland

Art 24 UN-BRK konkretisiert das allgemeine Menschenrecht auf Bildung für behinderte Menschen. Die Norm enthält insbesondere das Recht auf diskriminierungsfreie und inklusive Bildung.¹ Der Bildungsbegriff der Konvention ist umfassend zu verstehen. Er beinhaltet den Elementar- und Sekundarbereich, den Berufsbildungs- und Hochschulbereich sowie das lebenslange Lernen.

Die UN-BRK wurde von der UN-Generalversammlung verabschiedet, am 30.03.2007 von Deutschland unterzeichnet und mit dem erforderlichen Zustimmungsgesetz vom 21.12.2008 einheitlich und vorbehaltlos mit Wirkung zum 26.03.2009 ratifiziert und als deutsches Recht in Kraft gesetzt.² Die UN-BRK als völkerrechtlicher Vertrag behält dabei ihren Charakter als Völkerrecht, teilt den Rang des Zustimmungsgesetzes und ist als einfaches Bundesrecht im Sinne von Art 59 Abs 2 GG zu qualifizieren.³

Nach dem Lindauer Abkommen und dem Grundsatz der Bundestreue gilt die UN-BRK auch in den Ländern, da diese im Ratifikationsprozess keine Vorbehalte erhoben haben. Aus der Kollisionsnorm „Bundesrecht bricht Landesrecht“ folgt, dass die UN-BRK grundsätzlich Ländergesetzen vorgeht (Art 31 GG).

¹ Bernhard (2016) 287 mit weiteren Nachweisen.

² Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13.12.2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13.12.2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 21.12.2008, dt BGBl II 1419.

³ Banafsche (2015) 72.

Aus Art 24 UN-BRK als soziales Recht kann in der Regel nur dann ein unmittelbar anwendbarer Anspruch hergeleitet werden, wenn hierdurch die Versagung angemessener Vorkehrungen eine Diskriminierung im Bildungsbereich bedeuten würde (Art 24 Abs 2 lit c UN-BRK).

Soweit Bundes- oder Landesrecht mit der UN-BRK kollidiert, sind die gesetzgebenden Organe zudem verpflichtet, ihre Gesetze an die Gewährleistungsgelände der Konvention anzupassen. Das gesamte Bildungssystem nach den Vorgaben aus Art 24 UN-BRK inklusiv zu gestalten, ist dabei Aufgabe von Bund, Ländern und Kommunen. Deutschland ist nach Art 20 Abs 1 GG ein demokratischer und sozialer Bundesstaat, wobei den Bundesländern eine umfassende Gestaltungsmacht zukommt. Ihnen ist die Ausübung staatlicher Befugnisse und die Erfüllung staatlicher Aufgaben zugewiesen, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art 30 GG). Aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes folgt, dass Bildung grundsätzlich Aufgabe der Bundesländer ist. Die Organisation der Zusammenarbeit in Bildungsfragen wird insoweit regelmäßig über den Zusammenschluss aller Kultusministerien in der sog Kultusministerkonferenz (KMK) gesteuert. Im Hinblick auf die Herstellung inklusiver Bildung hat diese indes weitgehend zurückhaltend agiert und bis auf einen Rahmenbeschluss zur inklusiven Bildung im Schulbereich⁴ die Umsetzung weitgehend den Ländern selbst überantwortet.

Da Kommunen staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder mit dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Selbstverwaltung sind, sind auch von ihnen die Vorgaben der UN-BRK zu beachten. Insbesondere mit Blick auf die Schulträgerschaften, die regelmäßig kommunal organisiert sind, entfaltet dieser Aspekt Bedeutung für die Verstetigung von Inklusionsprozessen.

1. Zentrale Aspekte der Staatenprüfungen Deutschlands

Die Staatenberichte dienen als ein wesentliches Instrument ihrer Funktion nach dem völkerrechtlichen Monitoring der Umsetzung in den Mitgliedstaaten. Die erste Staatenprüfung hat Deutschland in den abschließenden Bemerkungen empfohlen, umgehend eine Strategie zu entwickeln, um in allen Ländern den Zugang zu einem qualitativ hochwertigen, inklusiven Bildungssystem sicherzustellen⁵ und im Weiteren deutlich gemacht, dass Deutschland erhebliche weitere Anstrengungen unternehmen muss, um dieses Ziel zu erreichen.

Hierzu gehört insbesondere, das segregierte Schulsystem zurückzubauen und Kinder mit Behinderung nach ihrer konkreten Willensentscheidung und nicht

⁴ Inklusive Bildung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen in Schulen, Beschluss der KMK vom 20.11.2011.

⁵ CRPD Committee (2015) Nr 46 lit a.

nach der Frage des Vorliegens einer Beeinträchtigung zu beschulen. Darüber hinaus bestehen auf allen Ebenen der Gewährleistung eines inklusiven Bildungssystems Mängel im Bereich der Bereitstellung angemessener Vorkehrungen und der Qualifizierung von Fachkräften.⁶

Das nun begonnene zweite Staatenprüfungsverfahren knüpft hieran an. Mit dem 2./3. Staatenbericht Deutschlands ist aus Perspektive der Bundesregierung auf die Fragen des Fachausschusses geantwortet worden. Die Fragen machen hierbei allesamt deutlich, dass von Deutschland konkrete Vorgaben zur zeitlichen Umsetzungsschiene sowie zu den zur Verfügung stehenden Ressourcen erwartet werden.⁷ Unterschiedliche Aspekte können hierbei in einer Gesamtschau der Fragen als Kristallisationspunkte der Umsetzung verstanden werden: Hierzu gehören insbesondere die Entwicklung von Strategien für die Bewusstseinsbildung und die gezielte Qualifizierung, die Ausbildung von Personal und Personalgewinnung (auch von Menschen mit Behinderungen), die Gewährleistung ergänzender Leistungen, die außerhalb des Bildungssystems stehen (zB durch persönliche Assistenz oder assistive Technologien), die Zugänglichkeit von Bildungseinrichtungen sowie angemessene Vorkehrungen und ihre Rechtsdurchsetzung.

2. Stand der Umsetzung in Deutschland

Der Stand der Umsetzung in Deutschland muss im Kontext der gewachsenen Strukturen und anhand der unterschiedlichen Rechtsquellen beurteilt werden, die dem Gelingen von Inklusion einen Rahmen geben. Hierzu gehören neben den Kita-, Schul- und Hochschulgesetzen auch die Landesbehindertengleichstellungsgesetze. Darüber hinaus bestehen ergänzende rechtliche Regelungen des Bundesrechts, insbesondere im Sozial- und Arbeitsrecht. Zu berücksichtigen ist, dass im gegliederten System des Sozialrechts die Verantwortlichkeit von Sozialleistungsträgern für die Rehabilitation und Teilhabe im Bildungsbereich geteilt ist.

2.1. Kita- und Schulgesetze

Während in vielen Bundesländern bereits vor Inkrafttreten der UN-BRK die Kindertageseinrichtungen und Kindergärten einen eigenen inklusiven Anspruch hatten und viele gesetzliche Regelungen (§ 3 Abs 4 Bremisches Gesetz

⁶ CRPD Committee (2015) Nr 46 lit c und d.

⁷ Deutschland (2019) 43 f.

zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege) der eigentlichen Praxis folgten, tut sich die Schule mit einem einheitlichen inklusiven System schwer. Deutschland hat ein differenziertes sonderpädagogischen Fördersystem, in dem Kinder mit Behinderungen noch immer oft in Sonderschulen lernen.⁸ Die Zahl der behinderter SchülerInnen in Sonderschulen ist über die vergangenen Jahre stabil geblieben, obgleich zunehmend SchülerInnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Regelschulen lernen.

Die Reformen der Landesschulgesetze im Lichte der UN-BRK folgen keiner einheitlichen Linie und gehen sehr unterschiedlich mit den menschenrechtlichen Vorgaben um. Viele Landesschulgesetze haben einen Rechtsanspruch auf den Zugang zur allgemeinen Schule und sonderpädagogischen Förderung formuliert (§§ 33, 34 Bremisches Schulgesetz). In allen Bundesländern existieren weiter Sonderschulen. In allen Ländern außer Bremen ist an diese gesetzlich eine Zuweisung möglich. Nur einzelne Landesschulgesetze haben den Schulen den Auftrag gegeben, sich zu inklusiven Schulen zu entwickeln (§ 3 Abs 4 Satz 1 Bremisches Schulgesetz) und damit den Entwicklungsauftrag der UN-BRK einfachgesetzlich aufgegriffen.

2.2. Hochschulgesetze

Auch die Landeshochschulgesetze sind seit Inkrafttreten der UN-BRK reformiert worden. Sie enthalten in sehr unterschiedlicher Art und Weise Vorgaben zur Inklusion an Hochschulen. So enthalten viele im allgemeinen Teil Aufgabenbeschreibungen, die durch weitere Maßnahmen zu konkretisieren sind. Nach § 4 Abs 6 Bremisches Hochschulgesetz (BremHG) tragen die Hochschulen dafür Sorge, dass behinderte Studierende in ihrem Studium nicht benachteiligt werden und die Angebote der Hochschule selbstständig und barrierefrei in Anspruch nehmen können. Einen Auftrag, sich zu inklusiven Hochschulen zu entwickeln, fehlt indes überall.

Dagegen verpflichten die Hochschulgesetze die Hochschulen zur Gewährleistung von Nachteilsausgleichen bei der Erbringung von Studienleistungen als Ausdruck ihrer verfassungsrechtlich garantierten Chancengleichheit in Prüfungsverfahren (§ 31 Abs 1 BremHG).

Kaum Hochschulgesetze verpflichten die Hochschulen zur Bereitstellung angemessener Vorkehrungen (§ 3 Abs 5 Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen) oder fordern die Hochschulen auf, sich aktiv für die Umsetzung der UN-BRK anhand hochschulspezifischer Aktionspläne einzusetzen (§ 5 Abs 8 Thüringer Hochschulgesetz).

⁸ Powell/Pfahl (2012) 723 f.

Weit überwiegend etabliert ist hingegen die Schaffung von Behindertenbeauftragten, die aber nicht in allen Hochschulen gesetzlich vorgegeben ist (so aber zum Beispiel in § 88 Hamburgisches Hochschulgesetz). Hier ist die Entwicklung in der Praxis teilweise weiter als das Recht.

2.3. Behindertengleichstellungsgesetze

Im Bund und in allen Bundesländern existieren mittlerweile Behindertengleichstellungsgesetze. Durch diese wird Trägern öffentlicher Gewalt aufgegeben, Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen zu verhindern sowie die volle, wirksame und gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft zu gewährleisten und ihnen eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen (§ 1 Abs 1 Satz 1 Bremisches Behindertengleichstellungsgesetz). Teilweise wird auch explizit öffentlichen Bildungseinrichtungen aufgegeben, Menschen mit und ohne Behinderung gemeinsame Lern- und Lebensfelder zu bieten (§ 6 Hessisches Gesetz zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen).

Zur Operationalisierung dieser Pflicht sehen die Behindertengleichstellungsgesetze auch die Pflicht zur Herstellung von Barrierefreiheit vor. Barrierefreiheit als Ausprägung des Rechts auf Zugänglichkeit für den Einzelnen (Art 9 UN-BRK) und generelles präventives Prinzip zur Vermeidung der abstrakten Gefahr von Diskriminierungen für alle behinderten Menschen wird in den Behindertengleichstellungsgesetzen einheitlich definiert. Barrierefrei sind danach bauliche Anlagen und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind (§ 4 Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes, § 5 BremBGG).

Die Kitaträger, Schulen und Hochschulen sind als Träger öffentlicher Gewalt verpflichtet, Menschen mit Behinderungen nicht zu benachteiligen (§ 7 Abs 1 BremBGG). Das schließt die Pflicht zu angemessenen Vorkehrungen ein (§ 7 Abs 3 BremBGG). Sie sind verpflichtet, bei Um-, Erweiterungs- und Neubauten ihre Gebäude barrierefrei zu gestalten (§ 8 Abs 1 BGG) und teilweise die Barrierefreiheit bei Anmietungen der von ihnen genutzten Bauten zu berücksichtigen. Teilweise sollen nur noch barrierefreie Bauten oder Bauten, in denen die baulichen Barrieren unter Berücksichtigung der baulichen Gegebenheiten abgebaut werden können, angemietet werden, soweit die Anmietung den Träger öffentlicher Gewalt nicht unverhältnismäßig oder unbillig belastet (§ 8

Abs 4 BremBGG). Sie sind zudem verpflichtet, ihre Bescheide und Vordrucke (§ 10 BremBGG) sowie die Intranet- und Internetangebote (§ 13 BremBGG) barrierefrei zu gestalten. Zur mittelfristigen Beseitigung von Zugangshindernissen sind systematische Regelungen zur Erfassung von Barrieren im Baubestand (§ 8 Abs 3 BremBGG) sowie zur Überwachung von Barrieren digitaler Systeme (§ 15 BremBGG) eingeführt worden. Sie auf alle Organisations- und Gestaltungsprozesse öffentlicher Stellen unter Einbezug der öffentlich finanzierten privaten Rechtsträger zu erweitern, ergibt sich aus dem Gesetzeszweck und sollte berücksichtigt werden.

2.4. Sozialrecht

Das Sozialrecht als Bundesrecht regelt die Gewährung von Sozialleistungen, die in Form von Dienst-, Sach- oder Geldleistungen bewilligt werden. Im gegliederten System sind Leistungen zur Teilhabe an Bildung abhängig vom zugrundeliegenden Leistungsgesetz zu gewähren. Mit dem Bundesteilhabegesetz hat der Gesetzgeber eine neue Leistungsgruppe „Teilhabe an Bildung“ (§ 5 SGB IX) geschaffen und damit klargestellt, dass es sich hierbei um eine eigene Reha-Leistung handelt. So können (hoch-)schulische und berufliche Weiterbildungen gefördert werden (§ 112 Abs 2 SGB IX). Da die Leistungen indes weiterhin im Eingliederungshilferecht verortet sind, werden sie in der Regel nur einkommens- und vermögensabhängig gewährt.

Insbesondere für die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Jugendhilfe ist umstritten, in welchem Verhältnis sie zu den Leistungen der Schule stehen. Die Rechtsprechung hat bei der Bestimmung des Anspruchs danach differenziert, ob Leistungen zum pädagogischen Kernbereich der Schule gehören.⁹ Für diesen Fall seien sie grundsätzlich von der Schule und nicht durch Sozialleistungsträger zu erbringen. Schulhelfer, Integrationshelfer, Inklusionshelfer, die behinderungsbedingte Hilfen im engen Zusammenhang mit dem Unterricht erbringen, aber auch beim Unterricht anwesend sind, wurden diesem Kernbereich überwiegend nicht zugeordnet.¹⁰ Zusätzliche Lehrkräfte, die für einen inklusiven Unterricht erforderlich sind, wären dagegen Teil des Kernbereichs.

⁹ BSG 22.3.2012, B 8 SO 30/10 R, BSGE 110, 301.

¹⁰ LSG Nordrhein-Westfalen 5.2.2014, L 9 SO 413/13 B ER; LSG Nordrhein-Westfalen 15.1.2014, L 20 SO 477/13 B ER.

2.5. Arbeitsrecht

Für die Beschäftigten in allen Bildungsbereichen gilt das Arbeitsrecht oder das Beamtenrecht. Bei Vorliegen einer Schwerbehinderung gilt zudem unabhängig vom Beschäftigungsstatus das Schwerbehindertenrecht des 3. Teils des SGB IX. Danach dürfen schwerbehinderte Beschäftigte nicht wegen ihrer Schwerbehinderung benachteiligt werden (§ 164 Abs 2 SGB IX). Sie haben gegenüber ihren Arbeitgebern Anspruch auf behinderungsgerechte Einrichtung und Unterhaltung der Arbeitsstätten sowie Ausstattung ihres Arbeitsplatzes mit den erforderlichen technischen Arbeitshilfen (§ 164 Abs 4 Nr 4 und 5 SGB IX).

2.6. Zwischenergebnis

Es ist festzustellen, dass sich die rechtlichen Regelungen in den vergangenen Jahren in allen Bildungsbereichen im Lichte der UN-BRK weiterentwickelt haben. Gleichzeitig ist festzustellen, dass die Exklusionsquoten an Schulen zwar bundesweit gesunken sind (von 4,9 % im Jahr 2009 auf 4,3 % im Jahr 2017), dass es aber auch erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern gibt. So beträgt die Exklusionsquote in Bremen 1,2 % und in Mecklenburg-Vorpommern 6,0 %.

Diese parallele Entwicklung ist darauf zurückzuführen, dass sich zum einen die rechtlichen Regelungen zwischen den Ländern teilweise erheblich unterscheiden, dass darüber hinaus die Einführung der Inklusion trotz verbesserter rechtlicher Regelungen nicht konsequent umgesetzt worden ist. Indiz hierfür ist, dass auch in Bremen, das regelungstechnisch in vielen Bereichen schon recht weit ist, erhebliche Umsetzungsprobleme bestehen, die sogar in einer unzulässigen Klage einer Schulleiterin gegen die Inklusion an einem Gymnasium mündeten.¹¹

B. Zukunftsaufgaben

Damit Inklusion im Bildungsbereich gelingt, bedarf es konkreter Steuerung. Hierfür sind systematische Untersuchungen in den einzelnen Ländern erforderlich. Die stark divergierenden Befunde machen dieses Bedürfnis deutlich.

Daneben gibt es Kernaufgaben, die bereits jetzt zu identifizieren sind und die den Rahmen der systematischen Weiterentwicklung wesentlich mitbestimmen.

¹¹ VG Bremen, Urt v 27.06.2018, Az 1 K 762/18; Weser-Kurier vom 09.10.2018, 1.

1. Inklusion und Teilhabe als Querschnittsaufgabe

Die Herstellung von Inklusion und Teilhabe sind gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgaben. Diesem Ansatz trägt auch die UN-BRK Rechnung, indem sie die für alle geltenden Menschenrechte auf die Bewältigung der konkreten Hindernisse zuschneidet, denen behinderte Menschen ausgesetzt sind.

Um diesem Ansatz Rechnung zu tragen, braucht es übergreifende Konzepte, die alle Lebensbereiche inklusiv gestalten und die Übergänge aus diesen heraus strukturieren. Besonders eignet sich als Vorbild die Quartiersentwicklung in der jeweiligen Kommune. Sie von Beginn an so zu gestalten, dass niemand ausgeschlossen wird, ist eine andauernde Aufgabe. Sie beinhaltet, auch andere Diskriminierungsdimensionen einzubeziehen und spezifische Bedarfe an den Stellen des Zusammentreffens von Behinderung mit anderen Merkmalen zu ermitteln und zu berücksichtigen. Hierbei ist das Konzept des Universal Design (Art 2 UN-BRK) zu nutzen.

Mit Blick auf das Erfordernis ökologischer Veränderungen könnten sich zeitliche Beschleunigungstendenzen ergeben, die bewusst genutzt werden sollten. Jede aus ökologischen Gründen herbeigeführte Änderung ist insoweit auf ihre Eignung zu prüfen, mit ihr gleichzeitig Barrieren abzubauen. Menschenrechtlich nicht vertretbar wäre, sie aufrechtzuerhalten oder gar neue zu schaffen.

2. Koordination der Akteure

Der Beitrag hat gezeigt, dass sehr viele Akteure in das Gelingen inklusiver Bildung einbezogen sind. Die für sie geltenden Regeln folgen nicht immer einheitlichen Systematiken, vielmehr gibt es immer wieder Brüche an den Schnittstellen der Systeme.

Vor diesem Hintergrund braucht es insbesondere zwischen Bund und Ländern und zwischen Land und Kommunen politisch und rechtlich besser abgestimmte Arbeitsteilungen. Dringend geboten ist auch eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen den Trägern von Bildungseinrichtungen wie Kita, Schule oder Hochschule auf der einen und den Rehabilitationsträgern auf der anderen Seite.

Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass der Bildungsbereich nicht nur über das lebenslange Lernen, sondern auch im Hinblick auf den Übergang in die berufliche Ausbildung oder den Beruf in andere Lebensphasen hineinwächst. Gerade an diesem Übergang fehlt es an Koordination, die gerade das gegliederte System dringend erforderlich macht.

3. Finanzielle und strukturelle Absicherung

Die rechtlichen Regelungen, die bereits in Umsetzung der UN-BRK erlassen worden sind, bedürfen weitergehender finanzieller Absicherung. Richtigerweise sind Forschungsprozesse des Bundes zur Aus-, Fort- und Weiterbildung von Fachkräften initiiert worden, die im Jahr 2019 insgesamt ein Volumen von 7,98 Mio Euro besaßen.

Darüber hinaus braucht es weitergehende ergänzende Transferleistungen des Bundes an die Länder, um die Umsetzungssteuerung zu forcieren. Diese Transferleistungen könnte der Bund an die Einhaltung gewisser inklusiver Standards binden, die von der KMK verabschiedet und an das Aufbringen gezielter eigener Landesmittel geknüpft sind.

Gerade der Prozess bis zum jetzigen Zeitpunkt belegt, dass Doppelstrukturen im Ergebnis das Gelingen von Inklusionsprozessen bremsen. Dies liegt zum einen an dem Problem der fortbestehenden Schnittstellen als auch an dem Umstand, dass diese Lösung zwangsläufig teurer ist. Das Beispiel der Freien Hansestadt Bremen zeigt indes auf, dass auch die gesetzliche Aufgabe von Sonder-systemen und die Formulierung eines konkreten Inklusionsentwicklungsauftrags nicht zum Erfolg führt, wenn das gesamte Bildungssystem unterfinanziert ist und „on top“ die Herstellung inklusiver Beschulung organisiert werden muss.

Gerade mit Blick auf den fortbestehenden Fachkräftemangel und die fehlende systematische und bedarfsgerechte Fachkräftequalifizierung inklusive multiprofessioneller Kooperation müssen Bund und Länder ohnedies zusammenarbeiten und gemeinsame Finanzierungswege finden, da jedenfalls für den rechtlichen Rahmen dieser Ausbildungen die Gesetzgebungskompetenzen unterschiedlich verteilt sind. Die UN-BRK bietet hierfür den menschenrechtlichen Referenzrahmen.

C. Ausblick

Wie unter einem Brennglas zeigt die Bewältigung der Coronavirus-Pandemie, dass behinderte Menschen strukturell benachteiligt werden. Auch wenn die Auswertung der Krise erst nach und nach vollzogen werden kann, zeigen erste Studien, dass sich Benachteiligungen besonders für behinderte SchülerInnen realisiert haben.¹² Diese Erkenntnisse verdichten sich zum einen zu dem besonderen Handlungsauftrag, die Auswirkungen der Krise besonders zu erforschen und gezielte Angebote bereitzustellen, die die krisenhaften Benachteiligungen ausgleichen, und zum anderen, die strukturellen Mängel insgesamt zu

¹² Kugelmeier/Schmolze-Krahn (2020) 1-7.

identifizieren und daraus abgeleitete Zukunftsaufgaben planmäßig abzuarbeiten. Als Instrument bieten sich beispielsweise die Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK in den Ländern an. Das Potenzial einer inklusiven Gesellschaft entfaltet sich gerade in krisenhaften Zeiten. Sie über diese hinaus zu realisieren, ist die menschenrechtliche Vorgabe.

Literatur

- Banafsche, Minou 2015: Die internationalen Menschenrechte und das deutsche Recht, in Banafsche, Minou/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg), Soziale Menschenrechte und Arbeit (2015) 57-88.
- Bernhard, Thomas 2016: Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem nach der UN-Behindertenrechtskonvention (2016).
- CRPD Committee 2015: CRPD/C/DEU/CO/1, 13.05.20215.
- Deutschland 2019: 2./3. Staatenbericht (2019), CRPD/C/DEU/2-3.
- Kugelmeier, Dorothea/Schmolze-Krahn, Raimund 2020: Schulöffnungen: Ein Tropfen auf den heißen Stein. So leiden beeinträchtigte Kinder und ihre Eltern unter der Corona-Krise, https://www.fit.fraunhofer.de/content/dam/fit/de/documents/2020-06-03_Corona-Umfrage-Fraunhofer-Tech-Inc-Lab.pdf (28.10.2020).
- Powell, Justin J. W./Pfahl, Lisa 2012: Sonderpädagogische Fördersysteme, in Bauer, Ulrich/Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg), Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie (2012) 721-739.

Arne Frankenstein, Ass. iur.

Landesbehindertenbeauftragter der Freien Hansestadt Bremen

Teerhof 59, D-28199 Bremen

Telefon: 0049 421 361 18181

arne.frankenstein@lbb.bremen.de

Elisabeth Rieder

Definitionen, Modelle, Paradigmen und Ansätze zur Umsetzung eines inklusiven Bildungssystems in Österreich gemäß Artikel 24 UN-BRK

A. Einleitung

In Gegensatz zu anderen Staaten fehlt Österreich die lange Tradition an politischem Aktionismus und die damit einhergehende Auseinandersetzung mit der Querschnittsmaterie Behinderung bzw. Behindertenpolitik. Auch heute noch ist die wissenschaftliche und forschungsbasierende Auseinandersetzung mit der Behindertenpolitik in Österreich, im Vergleich mit anderen Forschungsfeldern, unterrepräsentiert. Die Erkenntnis, dass es sich bei der Behindertenpolitik um eine umfassende Querschnittsmaterie handelt, fehlt vielfach bzw. wird noch immer viel zu wenig so wahrgenommen.

In Österreich herrscht auch nicht jene Akzeptanz und Werthaltung gegenüber von Menschen mit Behinderungen vor, wie es zum Beispiel in Schweden und anderen skandinavischen Staaten der Fall ist. Die Gründe hierfür sind vielfältig: zum einen liegt es an der Geschichte Österreichs im Umgang mit behinderten Menschen in der Zeit des Nationalsozialismus. Hier wurden behinderte Menschen zum unnützen und damit lebensunwerten Kostenfaktor degradiert bzw. erklärt, den es zu eliminieren galt, was in den Konzentrationslagern dann auch umgesetzt wurde, in denen Menschen mit Behinderungen vergast bzw. zu gräuelichen medizinischen Experimenten herangezogen und ebenfalls ermordet wurden. Eine diesbezüglich sehr bekannte Aktion der Nationalsozialisten war die Aktion T4 – Tiergartenstraße 4. Dies war jene Adresse der Zentraldienststelle, wo diese Gräueltaten geplant wurden. Diesbezüglich ist auf eine der österreichischen Gedenkstätten hinzuweisen, den Lern- und Gedenkort Schloss Hartheim in Oberösterreich¹. Die Zeit des Nationalsozialismus, mit den damit einhergehenden Gräueltaten wirkt sich zum einen noch immer nachhaltig auf die gegenwärtige Behindertenpolitik in Österreich aus.

Zum anderen wurden und werden Menschen mit Behinderungen im gesellschaftlichen Diskurs als **außerhalb der Norm** wahrgenommen. Dieser Aspekt trug wesentlich dazu bei, dass Menschen mit Behinderungen nur sehr langsam politisch aktiv werden konnten – was nicht an den Menschen mit Behinderungen lag, sondern Folge des nicht vorhandenen Interaktionsverständnisses zwischen von einer Behinderung betroffenen Menschen und nicht behinderten

¹ Vgl. www.schloss-hartheim.at (06.06.2020).

Menschen ist. Menschen mit Behinderungen stand für lange Zeit die Möglichkeit sich zu formieren, sich zu organisieren und zu partizipieren nicht zur Verfügung. Menschen mit Behinderungen waren somit, politisch wie gesellschaftlich über eine sehr lange Zeitspanne hinweg, unsichtbar. Barrieren, nicht nur im baulichen Bereichen, sondern auch in den Köpfen der Bevölkerung bewirken bis heute, dass Menschen mit Behinderungen als eine Randgruppe der Gesellschaft wahrgenommen werden.²

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen beinhaltet die Gewährleistung des vollen und gleichberechtigten Genusses aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für Menschen mit Behinderungen. Diese UN-Konvention wurde von Österreich am 30. März 2007, vom damaligen Sozialminister und späteren Bundesbehindertenanwalt Dr. Erwin Buchinger, bei den Vereinten Nationen in New York unterzeichnet. Österreich hat darauf folgend, am 26. September 2008, die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifiziert und am 23. Oktober 2008 im Bundesgesetzblatt verlautbart. Damit trat dieser völkerrechtliche Menschenrechtsvertrag verbindlich in Österreich in Kraft. Nach Art 4 UN-BRK verpflichtet sich Österreich – somit als Vertragsstaat der Vereinten Nationen – „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern. ...“

Art 24 der UN-BRK beschreibt das Menschenrecht auf Bildung von Menschen mit Behinderungen und ist damit maßgeblich für die Umsetzung eines umfassend **inklusiven** Bildungssystems in Österreich. Art 24 UN-BRK umfasst den inklusiven Zugang zum Bildungssystem, wie auch die Ausstattung und Ausgestaltung eines inklusiven Bildungssystems. Das Recht auf Bildung gewährleistet gemäß Art 24 UN-BRK, die Diskriminierungsfreiheit, die umfassende Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Bildungswesen, die Gleichberechtigung und Chancengleichheit sowie die Barrierefreiheit, die sich wiederum nicht nur auf die baulichen Barrieren bezieht, sondern auch die Barrieren im Denken, Handeln und Entscheiden bzw die Barrieren in Verbindung mit Einstellungen und Werthaltungen. Bildung umfasst gemäß der UN-BRK den gesamten Lebenszyklus, von der Frühförderung über den Primär- und Sekundärschul Sektor, den Hochschulsektor hin zur Erwachsenenbildung mit dem damit verbundenen Weiterbildungssektor, also das sogenannte **lebenslange Lernen** (Art 24 Abs 5 UN-BRK). Der Begriff der Bildung ist im Zusammenhang mit der UN-BRK damit äußerst umfassend zu sehen.

² Vgl Naue (2009) 290; Pelinka (2019).

Österreich nähert sich nur sehr zögerlich und partiell einem umfassend **inklusiven** Bildungssystem an, wie es die UN-BRK vorsehen würde. Behindertenpolitik und Bildungspolitik werden als eigenständige Politikfelder wahrgenommen und korrelieren vielfach nicht miteinander bzw wird Behindertenpolitik, damit einhergehend, nicht im Sinne einer Querschnittsmaterie wahrgenommen. Österreich beschreitet derzeit den Weg eines Bildungssystems, welches auf drei Säulen fußt: der Säule der **Sonderbildung** und damit **Sonderbeschulung**, der Säule der **integrativen** Bildung sowie der Säule eines **inklusiven** Bildungswesens. Die politische und gesellschaftliche Einforderung eines umfassend **inklusiven** Bildungssystems und damit von Chancengleichheit, umfassender Teilhabe und Barrierefreiheit ist nach wie vor für alle Betroffenen und Beteiligten sehr mühsam. Die stetige Einforderung eines umfassend **inklusiven** Bildungssystems obliegt überwiegend den Betroffenen und deren Angehörigen. Betroffene Menschen werden mit der stetigen Einforderung eines inklusiven Bildungssystems zu Bittstellern degradiert. Vielfach beruht diese Einforderung eines Menschenrechts, beruhend auf einem völkerrechtlichen Vertrag, den Österreich bereits 2008 ratifiziert hat – bzw Österreich, zur nationalen Umsetzung, einen Nationalen Aktionsplan sowie einen Monitoring-Ausschuss zur Überwachung der Umsetzung der Zielsetzungen dafür etabliert hat – letztendlich auf Einzelfallentscheidungen und nicht auf einer zu Grunde liegenden einheitlichen Basis und Vorgangsweise für alle davon betroffenen Menschen. Erschwerend kommen die unterschiedlichen gesetzlich geregelten Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden mit den damit verbundenen unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen hinzu, welche für das Bildungssystem in Österreich verantwortlich sind. Sie erschweren die Ausgestaltung eines umfassend **inklusiven** Bildungssystems enorm. Die wissenschaftliche, forschungsleitende These lautet, dass Österreich ein umfassend **inklusives** chancengleiches Gesamtbildungskonzept benötigt.

Dieser Tagungsbandbeitrag beschäftigt sich nun vorrangig mit der Frage, ob und wie Definitionen bzw Begriffsbestimmungen die Bildungspolitik und damit Behindertenpolitik in Österreich beeinflussen, sowie mit der Abgrenzung zwischen einem **integrativen** Bildungssystem und einem **inklusiven** Bildungssystem im Sinne von: **Ein integratives Bildungssystem ist nicht gleich ein inklusives Bildungssystem.** Folgend wird der forschungsgeleiteten und wissenschaftsbasierenden Frage nachgegangen, welche Paradigmenwechsel in Österreich vollzogen werden müssen – einhergehend mit Ansätzen, Modellen und Perspektiven – um ein umfassend **inklusives** Bildungssystem etablieren und gewährleisten zu können. Eine wesentliche Rolle spielt hierbei der Perspektivenwechsel vom **behindert sein** zum **behindert werden** sowie der Wechsel

der Perspektiven und Paradigmen von einer **Sonder**-Bildung zu einer **Inklusiv**-Bildung. Das abschließende Kapitel beschäftigt sich sodann mit der Zusammenschau sowie mit dem Ausblick in die Zukunft und damit mit der Fragestellung, wie es in Österreich gelingen kann, von einer Zukunftsvision zu einer realen Zukunftsperspektive zu gelangen, um ein umfassend **inklusives** Bildungssystem in allen Bildungsbereichen gemäß Art 24 UN-BRK zu verwirklichen, umfassend zu etablieren und damit zu gewährleisten.

1. **Beeinflussen Definitionen bzw Begriffsbestimmungen sowie generell das Wording in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen, die Bildungspolitik in Österreich?**

Dieser Tagungsbandbeitrag geht von der forschungsgeleiteten und wissenschaftsbasierenden These aus, dass das Wording bei Definitionen bzw Begriffsbestimmungen in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen die Bildungspolitik in Österreich maßgeblich beeinflusst. Worte sind mächtig und prägen sehr massiv das Denken und Handeln des Individuums sowie folglich das Denken und Handeln der Gesellschaft. Das Wording bei Definitionen bzw Begriffsbestimmungen in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen ist äußerst wichtig, da die Wahrnehmung von Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft damit einhergeht. Dem Wording entsprechend werden Menschen mit Behinderungen in der Gesellschaft wahrgenommen. „Die Frage der Definition von Behinderung hat also unmittelbare Folgen für die Formulierung und Implementierung behindertenpolitischer Aspekte.“³ Aber nicht nur Definitionen bzw Begriffsbestimmungen und das damit verbundene entsprechende Wording sind maßgebend, sondern nach Dorothea Brozek – Expertin in diversitätssensibler Sprache – : „[...] die Sprache ist lebendig und voller Dynamik, wie wir Menschen. Eine erschöpfende Liste mit So-nicht und Ja-bitte-Begriffen wird uns alleine nicht weiterhelfen. Es sind die eigenen Werte, Haltungen und das Wissen, dass wir stets dazulernen können, die Basis sind für eine diversitätssensible Sprache.“⁴

Das folgende Beispiel demonstriert sehr gut, was Worte im Stande sind zu vermitteln: Es ist eine völlig andere Aussage und dabei schwingt auch eine völlig andere Einstellung und Wertehaltung mit, wenn von einer Behinderung be-

³ Nauc (2009) 284.

⁴ Brozek (2015) 125.

troffene Menschen abwertend, ohne der Verwendung eines Subjektes, als „Behinderte“ bezeichnet werden oder ob von einer Behinderung betroffene Menschen wertschätzend als „Menschen mit Behinderungen bzw Menschen mit Beeinträchtigungen“ genannt werden.

Auch der Begriff „Menschen mit BESONDEREN Bedürfnissen“ soll diesbezüglich einer kurzen Analyse unterworfen werden. Dieser Begriff impliziert, dass Menschen mit Behinderungen andere Bedürfnisse – eben BESONDERE Bedürfnisse – haben als Menschen ohne Behinderungen. Auch die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung bzw die Selbstbestimmt-Leben-Philosophie lehnt diese Begrifflichkeit aus den oben angeführten Gründen vehement ab.

Demnach haben Begriffsbestimmungen bzw Definitionen, im Einklang mit dem jeweils verwendeten Wording in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen einen eklatanten Einfluss auf die Bildungspolitik und damit wiederum auf die Behindertenpolitik in Österreich. Ein behinderter Mensch in der Perspektive als partizipierendes, mündiges, selbstbestimmtes, politisches Subjekt ist in der Lage, auf die Bildungspolitik und die Behindertenpolitik Einfluss zu nehmen. Ein behinderter Mensch, aus der Perspektive der Gesellschaft heraus wahrgenommen, als ein von der Politik und Gesellschaft zu verwaltendes, der Fürsorge und des Schutzes bedürftiges Rechtsobjekt, jedoch nicht. Hier bedarf es dringend eines Perspektivenwechsels und damit Paradigmenwechsels, sowohl was die Gesellschaft und die damit einhergehende Politik betrifft, als auch die einzelnen behinderten bzw beeinträchtigten Personen betreffend. Einerseits benötigt die Gesellschaft dringend einen Perspektivenwechsel, was Einstellungen und Werte in Bezug auf Menschen mit Behinderungen angeht. Andererseits ist es wichtig, dass sich Menschen mit Behinderungen verstärkt selbstbewusst organisieren, formieren und damit partizipieren und sich Menschen mit Behinderung damit selbst in die Lage versetzen, in den unterschiedlichen Politikfeldern, und damit auch in der Bildungspolitik und Behindertenpolitik, etwas zu bewirken, zu forcieren und weiter zu entwickeln, wie es im Hinblick auf die Umsetzung eines umfassend inklusiven Bildungswesens in Österreich höchst an der Zeit ist.⁵ Das Motto bzw die Forderung behinderter Menschen – Nichts über uns ohne uns – impliziert diese Forderung der Anerkennung als politisches Subjekt und weist gleichzeitig auf den nach wie vor vielfach noch zu schwach ausgeprägten, von der Gesellschaft noch immer nicht verinnerlichten, in manchen Bereichen noch (gänzlich) fehlenden, politischen Subjektstatus von Menschen mit Behinderungen hin.⁶

⁵ Vgl Schulze (2011) 11-25.

⁶ Vgl Hazibar/Mecheril (2013).

Diese intensive Auseinandersetzung mit Begriffen und Definitionen zeigt einmal mehr, wie wichtig und unerlässlich es ist, bewusst zu machen, welche Definitionen von Behinderung in Gesetzestexten, wie auch im allgemeinen täglichen Sprachgebrauch, angewandt werden. Wie bereits angeführt, bringt dieser Diskurs die Haltung gegenüber Menschen mit Behinderungen zum Ausdruck sowie den Einfluss auf Menschen mit Behinderungen:⁷ Diese differenten Sichtweisen von Behinderung und damit von Menschen mit Behinderungen, welche sich in Gesetzestexten und im täglichen Leben manifestieren, spiegeln sich letztendlich auch in der Ausgestaltung und Ausrichtung der Bildungspolitik sowie der Behindertenpolitik wider.

Erschwerend kommt in diesem Kontext hinzu, dass für Behinderung bzw Menschen mit Behinderungen in Gesetzestexten keine einheitliche Definition besteht. In österreichischen Gesetzestexten stößt man auf eine Vielzahl von Definitionen von Behinderung und damit von Menschen mit Behinderungen, die sich wiederum auf bestimmte Lebensbereiche von Menschen mit Behinderungen beziehen, wie beispielsweise Schule, Arbeit, Die große Gemeinsamkeit besteht dabei im medizinischen Fokus. Hier spiegelt sich das gesellschaftlich tief verankerte Verständnis von Behinderung wider, das nach wie vor verstärkt geprägt ist von einer Defizitorientierung, der Abweichung von einer festgelegten vermeintlichen Norm sowie dem damit eng verbundenen Bezug zum Individuum und dem damit fehlenden Bezug bzw der fehlenden Wechselwirkung zur Gesellschaft und der damit einhergehenden äußeren Umwelteinflüsse.

In der folgenden wissenschaftlichen Abhandlung wird der Begriff Behinderung bzw Menschen mit Behinderungen bzw die Definitionen im Zusammenhang mit nationalen Gesetzestexten wie dem Bundesbehindertengleichstellungsgesetz, dem Bundesbehinderteneinstellungsgesetz und dem Schulpflichtgesetz, sowie dem völkerrechtlichen Menschenrechtsvertrag, der UN-BRK, näher untersucht.

So geht der § 8 des Schulpflichtgesetzes – Schulbesuch bei sonderpädagogischem Förderbedarf – davon aus, dass eine Behinderung dann vorliegt, wenn ein Sonderpädagogischer Förderbedarf (SPF) besteht bzw festgestellt wurde. Die Definition ist statisch verfasst, ohne Bezug auf die Wechselwirkung von Gesellschaft und Individuum bzw äußerer Umwelteinflüsse, und bezieht sich

⁷ Vgl Naue (2009) 278. Vgl in diesem Sinn auch: „Zu einer gelebten Inklusion gehören aber nicht nur die gesetzlichen Aspekte, der infrastrukturelle Aspekt, der finanzielle Aspekt und der organisatorische Aspekt, sondern auch die persönliche Bereitschaft, die Einstellung und das Engagement des Einzelnen – von behinderten und/oder chronisch kranken Menschen wie auch von nicht-behinderten Menschen ...“, Rieder (2012) 174.

ausschließlich auf Kinder und Jugendliche, die von einer Behinderung betroffen sind und welche infolge dieser Behinderung dem Unterricht ohne sonderpädagogische Förderung nicht zu folgen vermögen: „Auf Antrag oder von Amts wegen hat die Bildungsdirektion mit Bescheid den sonderpädagogischen Förderbedarf für ein Kind festzustellen, sofern dieses infolge einer Behinderung dem Unterricht in der Volksschule, Mittelschule oder Polytechnischen Schule ohne sonderpädagogischen Förderung nicht zu folgen vermag. Unter Behinderung ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen zu verstehen, die geeignet ist, die Teilhabe am Unterricht zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten. Im Zuge der Feststellung des sonderpädagogischen Förderbedarfs ist auszusprechen, welche Sonderschule für den Besuch durch das Kind in Betracht kommt oder, wenn die Eltern oder sonstigen Erziehungsberechtigten es verlangen, welche allgemeine Schule in Betracht kommt. Unter Bedachtnahme auf diese Feststellung hat die Bildungsdirektion festzulegen, ob und in welchem Ausmaß der Schüler oder die Schülerin nach dem Lehrplan der Sonderschule oder einer anderen Schulart zu unterrichten ist. Bei dieser Feststellung ist anzustreben, dass der Schüler oder die Schülerin die für ihn oder sie bestmögliche Förderung erhält.“⁸

Die Feststellung der Behinderung erfolgt hierbei beruhend auf dem medizinischen Modell von Behinderung. Zudem erfolgt die Umsetzung des § 8 des Schulpflichtgesetzes bzw die Feststellung einer Behinderung nicht nach nationalen einheitlichen Guidelines, was auch der Rechnungshof in seinem Bericht moniert. Per Rundschreiben 23/2016 intendierte das zuständige Ministerium eine – nach Auffassung des Rechnungshofes – stringenterer Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, indem der Feststellung einer Behinderung eine Klassifikation nach ICD-10 (Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitsprobleme) und der biopsychosoziale Ansatz des ICF (International Classification of Functioning, Disability und Health) zugrunde gelegt werden.⁹

§ 3 Bundesbehindertengleichstellungsgesetz definiert Behinderung folgendermaßen:

„Behinderung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monate.“

⁸ § 8 Abs 1 Schulpflichtgesetz.

⁹ Vgl Rechnungshof (2019).

§ 3 Bundesbehinderteneinstellungsgesetz definiert Behinderung dahingehend: „Behinderung im Sinne dieses Bundesgesetzes ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen, die geeignet ist, die Teilhabe am Arbeitsleben zu erschweren. Als nicht vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten.“

§ 2 Bundesbehinderteneinstellungsgesetz definiert begünstigt Behinderte wie folgt:

„(1) Begünstigte Behinderte im Sinne dieses Bundesgesetzes sind österreichische Staatsbürger mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 vH.“

In der Präambel der UN-BRK wird Behinderung nicht definiert, sondern sehr umfassend beschrieben, ebenso wird beschrieben, was unter dem Begriff Menschen mit Behinderungen verstanden wird:

„e) in der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern, ...“

In Art 1 UN-BRK heißt es weiter: „Zu den Menschen mit Behinderungen zählen Menschen, die langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, welche sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern können.“

Das Bundesbehindertengleichstellungsgesetz sowie das Bundesbehinderteneinstellungsgesetz gehen von einer sehr engen Definition von Behinderung aus und beziehen sich dabei auf nicht nur vorübergehende körperliche, geistige oder psychische Funktionseinschränkungen bzw Sinnesfunktionseinschränkungen. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monaten. Im § 2 des Bundesbehinderteneinstellungsgesetzes wird der Status der begünstigt Behinderten definiert. Hier gilt ein Grad der Behinderung von mindestens 50 %, um zum Kreis der begünstigt Behinderten zu gehören. Auf das Subjekt wird hierbei im Gesetzestext verzichtet. Diese Definitionen von Behinderung bzw von behinderten Menschen sind maßgeblich geprägt vom medizinischen Modell von Behinderung, da sich diese Definitionen auf Funktions- bzw Sinneseinschränkungen in Verbindung mit einer Zeitspanne bzw mit einem Behinderungsgrad berufen.

Die oben angeführten Bundesgesetze beziehen sich ausschließlich auf die behinderte Person bzw das behinderte Individuum und deren Einschränkungen bzw Defizite. Während sich das Bundesbehindertengleichstellungsgesetz auf die Funktionseinschränkung bzw Sinnesfunktionseinschränkung, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu erschweren, bezieht, referenziert sich das Bundesbehinderteneinstellungsgesetz auf die Funktionseinschränkung bzw die Sinnesfunktionseinschränkung, die geeignet ist, die Teilhabe am Arbeitsleben zu erschweren. Bei den Definitionen von Behinderung bzw von behinderten Menschen des Bundesbehindertengleichstellungsgesetzes und des Bundesbehinderteneinstellungsgesetzes handelt es sich um statische Definitionen, da die Wechselwirkungen zwischen Individuum und Gesellschaft bzw äußeren Umwelteinflüssen nicht einbezogen werden.

Die Feststellung der Behinderung gemäß Bundesbehinderteneinstellungsgesetz bzw Bundesbehindertengleichstellungsgesetz erfolgt gemäß Einschätzungsverordnung¹⁰ wiederum gemäß dem medizinischen Modell von Behinderung. Hierbei werden wiederum ausschließlich die Funktionseinschränkungen bzw Sinneseinschränkungen der jeweiligen betroffenen Person bewertet:

„Unter Behinderung im Sinne dieser Verordnung ist die Auswirkung einer nicht nur vorübergehenden körperlichen, geistigen oder psychischen Funktionsbeeinträchtigung oder Beeinträchtigung der Sinnesfunktionen zu verstehen, die geeignet ist, die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft, insbesondere am allgemeinen Erwerbsleben, zu erschweren. Als nicht nur vorübergehend gilt ein Zeitraum von mehr als voraussichtlich sechs Monate.“¹¹

Zwischen Behinderung und chronischer Erkrankung wird in den nationalen Gesetzestexten nicht differenziert.

Die UN-BRK geht im Art 1 sowie in der Präambel auf die Wechselwirkungen zwischen Individuum und – von außen kommend – der Gesellschaft sowie der äußeren Umwelteinflüsse ein. Diese Definition folgt somit dem sozial-kulturellen Modell von Behinderung und beinhaltet überdies – im Gegensatz zum Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und Bundesbehinderteneinstellungsgesetz – keine bestimmte Zeitspanne bzw Grad der Behinderung, sondern bezieht sich lediglich auf langfristige körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen. Auch in der UN-BRK wird nicht zwischen Behinderung und chronischer Erkrankung differenziert.

Die Definition von Behinderung bzw Menschen mit Behinderungen in der UN-BRK ist keine Definition im eigentlichen Sinne, sondern beschreibt, was unter den Begriffen Behinderung und Menschen mit Behinderung verstanden

¹⁰ Ö BGBl II 251/2012.

¹¹ § 1 Einschätzungsverordnung, ö BGBl II 251/2012.

wird. Die Dynamik dieser beschreibenden Definition wird ersichtlich durch den Bezug auf die Weiterentwicklung des Verständnisses von Behinderung. Sowohl die Definition im nationalen Bundesbehindertengleichstellungsgesetz wie auch die Definitionen in der Präambel und des Artikels 1 der UN-BRK beziehen sich auf die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft bzw auf die gleichberechtigte Teilhabe an der Gesellschaft, jedoch wird die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft im Bundesbehindertengleichstellungsgesetz nicht über den gesellschaftlichen Kontext bzw die Wechselwirkungen von Individuum und Gesellschaft und die damit verbundenen äußeren Umwelteinflüsse festgemacht, sondern über die vorherrschenden Funktionsbeeinträchtigungen bzw Beeinträchtigungen der Sinnesfunktionen des Individuums, welches nicht der Norm entspricht. Ursula Naue begründet diesen medizinischen Fokus folgendermaßen: „Wenn man der Frage nachgeht, woher dieser medizinische Blick auf den Körper kommt, wenn es um Behinderung geht, stellt man bald fest, dass dies der historische Kontext der ersten relevanten Gesetze ist. Vom Invalidenentschädigungsgesetz 1919 bis zum Kriegsopferversorgungsgesetz 1957 war es der Bezug auf Menschen, die durch ihre Teilnahme an Kriegen „invalid“ wurden, und bei denen es darum ging, sie mit Hilfe rehabilitativer Maßnahmen und finanzieller Unterstützung wieder in die Gesellschaft einzugliedern (Naue 2008).“¹²

2. Ein integratives Bildungssystem ist nicht gleich ein inklusives Bildungssystem

„Was im Vorhinein nicht ausgegrenzt wird, muss hinterher auch nicht eingegliedert werden!“ (Richard von Weizsäcker, deutscher Bundespräsident).

In Österreich wird generell in der Behindertenpolitik, und damit einhergehend in der Bildungspolitik, kaum zwischen Integration und Inklusion differenziert, obwohl zwischen Integration und Inklusion ein wichtiger und wesentlicher Unterschied besteht: „Die Leitbegriffe Integration und Inklusion stehen für zwei Modelle, die einander ergänzen und sich gleichzeitig grundlegend unterscheiden.“¹³

Integration bedeutet: Eingliedern in ein bestehendes System. Demnach müssen sich behinderte Menschen an das jeweilige vorherrschende System anpassen. Im Vordergrund stehen die Defizite der Menschen mit Behinderungen, nach dem Motto: Was defekt und nicht heil ist, muss heil gemacht werden! Integration baut somit überwiegend auf das medizinische Modell von Behinderung auf. Zudem wird Integration als eine einzufordernde Schuld der betroffenen

¹² Naue (2009) 279.

¹³ Schnitzer (2013).

Menschen aufgefasst, die ständig ihre Anpassungsfähigkeit, an eine von einer Homogenität ausgehenden Gesellschaft, unter Beweis stellen müssen. Aspekte der Fürsorge, der Versorgung und Verwaltung prägen das Modell der Integration. Für das Bildungssystem bedeutet Integration, dass sich Menschen mit Behinderungen an ein starres Bildungssystem anzupassen haben und sich damit in dieses integrieren müssen.

Inklusion bedeutet, dass Menschen in ihrer Vielfalt und damit Verschiedenheit wahrgenommen und verstanden werden. Dabei stehen die heterogenen Lebensrealitäten mit ihren einhergehenden Potentialen im Mittelpunkt. Im Modell der Inklusion passt sich die jeweils vorherrschende Struktur den behinderten Menschen mit ihren individuellen Erfordernissen und Bedürfnissen an, und nicht die betroffenen Individuen müssen sich verändern und anpassen, sondern Barrieren und exkludierende Strukturen müssen beseitigt werden. Inklusion wird zur Bringschuld der Gesellschaft, ohne Erfordernis der Einforderung durch das Individuum.

„Es ist normal, verschieden zu sein. Es gibt keine Norm für das Menschsein.“
(Richard von Weizsäcker)

In einem inklusiven Bildungssystem lehren und lernen Menschen mit und ohne Behinderungen chancengleich, barrierefrei und potentialorientiert. Niemand wird vom Bildungssystem ausgeschlossen. Die umfassende chancengleiche Teilhabe am Bildungssystem wird gewährleistet. Inklusion bedeutet im Bildungssystem, dass vorherrschende starre Strukturen zugunsten der Förderung des Individuums aufgelöst werden. Es ist ein eklatanter Unterschied, ob man in der Bildungspolitik davon ausgeht, vorher Getrenntes wieder einzugliedern und damit wiederum ein Neben-einander-her von in sich gekehrten Gruppen schafft, in einem Bildungssystem, in dem sich Menschen mit Behinderungen dem vorherrschenden System bzw der vorgegebenen Norm anpassen müssen, oder ob man von einem Einschließen ausgeht, in einem System, in dem alle Menschen inklusiv und umfassend am Bildungssektor teilhaben, partizipieren und damit mitgestalten, in dem sich niemand an bestehende Bildungssysteme und Bildungsstrukturen anpassen muss bzw einer künstlich vorgegebenen Norm entsprechen muss, sondern sich Systeme und Strukturen den individuellen Erfordernissen und Bedürfnissen anpassen.

Dieser Perspektivenwechsel und damit auch Paradigmenwechsel findet explizit in der UN-BRK seinen Ausdruck, denn die UN-BRK definiert Inklusion nicht

nur im Bildungssystem, sondern in allen Bereichen des menschlichen Lebens als umfassendes Menschenrecht von Menschen mit Behinderungen.¹⁴

Ein inklusives Bildungssystem stellt damit ein verbrieftes, völkerrechtsbasierendes Menschenrecht und ein national transferiertes Recht sowie damit einhergehend ein gesellschaftliches Selbstverständnis dar. Ein inklusives Bildungssystem benötigt ein von der Gesellschaft getragenes Commitment und damit eine gemeinsame Basis, was unter Inklusion generell, und speziell in der Bildungspolitik, zu verstehen ist. Überdies ist es in einem inklusiven Bildungssystem unerlässlich, dass bestehende Strukturen und Systeme regelmäßig hinterfragt und einer Analyse unterzogen werden. Aber auch Einstellungen, Handlungen und Wertehaltungen der Individuen in einer Gesellschaft spielen hierbei eine wesentliche Rolle. Auch diese müssen ständig und regelmäßig einer ehrlichen und eingehenden Hinterfragung unterzogen werden.

Mit der Umsetzung eines umfassend inklusiven Bildungssystems ist Österreich nach wie vor sehr zögerlich. Es werden zwar einzelne Initiativen, Projekte und Konzepte dahingehend gesetzt, wie es beispielsweise unter anderem die in Österreich etablierten Modellregionen in Tirol, der Steiermark und Kärnten aufweisen, jedoch fehlt bis heute ein politisches Commitment bzw auch das kontinuierliche politische Bestreben dahingehend, ein umfassend inklusives Bildungssystem in Österreich zu etablieren. Diesbezüglich gilt es anzumerken, dass diese richtungsweisenden Konzepte vielfach nicht zwischen Integration und Inklusion differenzieren und abgrenzen bzw sich oft als inklusiv bezeichnen, aber gemäß Definition integrativ ausgerichtet sind und umgekehrt. Ein umfassend inklusives Bildungssystem erfordert vorrangig jedoch eine diesbezügliche intensive Auseinandersetzung, Abgrenzung und Differenzierung zwischen Integration und Inklusion. Nur so kann ein umfassend inklusives Bildungssystem überhaupt erst entstehen, sich etablieren und in der Folge gedeihen.

Auch der aktuelle Staatenbericht Österreichs, zu dem sich Österreich im Rahmen der Ratifizierung der UN-BRK verpflichtet hat, sowie der Rechnungshof in seinem Bericht von 2019 kritisieren die mangelnde Umsetzung von inklusiven Konzepten in der österreichischen Bildungspolitik. Der Rechnungshof führt in seinem Bericht vier Faktoren an, die für die Sicherstellung eines inklusiven Schulsystems maßgebend sind: 1. Der gesetzliche Rahmen, der das Recht auf Bildung und auf einen gemeinsamen Unterricht gesetzlich regelt und rechtlich einklagbar macht. 2. Die personellen und finanziellen Ressourcen, sowie 3.

¹⁴ Vgl Präambel, Art 1 und Art 24 UN-BRK.

ein funktionierendes Unterstützungssystem, um für alle Beteiligten eine professionelle Unterstützung gewährleisten zu können, sowie 4. angemessene und damit barrierefreie infrastrukturelle Voraussetzungen.¹⁵

Diese Faktoren tragen wiederum dazu bei, dass gegenüber einem inklusiven Bildungssystem voreingenommene und skeptische Eltern, Erziehungsberechtigte, Angehörige, selbst betroffene behinderte Menschen und Behindertenorganisationen Sicherheit erlangen, dass behinderte Kinder und Jugendliche in einem umfassend inklusiven Bildungssystem nicht auf der Strecke bleiben, weil unbedingt hierfür erforderliche, vor allem finanzielle Aspekte, nicht gewährleistet werden können. Umgekehrt erlangen damit auch Eltern, Erziehungsberechtigte und Angehörige von nicht behinderten Kindern und Jugendlichen die Gewissheit, dass ihre dem Schulsystem anvertrauten Kinder und Jugendlichen entsprechend ihren individuellen Erfordernissen gefördert und gefordert werden, ohne Befürchtungen, dass sie aufgrund der inklusiven Beschulung Nachteile erlangen könnten. Der Lernprofit für alle Beteiligten – ob behindert oder nicht behindert – besteht in einem inklusiven Bildungssystem maßgeblich in der Individualisierung der Lerneinheiten und der Lerninhalte, der barrierefreien Entwicklung und Weiterentwicklung der Lehr- und Lernmaterialien und der damit einhergehenden Unterrichtsmethodik sowie der damit verbundenen verschiedenen und vielfältigen pädagogischen Kompetenzen.

In einem künftigen umfassend inklusiven österreichischen Bildungssystem ist es unerlässlich, dass ausreichend Raum für eine kreative und innovative Ausgestaltung und Weiterentwicklung zur Verfügung steht, einhergehend mit einer entsprechenden Ausbildung der Lehrenden, sowie die umfassende Einbindung von behinderten Lehrenden in das Bildungssystem wie auch die umfassende Partizipation aller Betroffenen, im Sinne der Selbstbestimmt-Leben Philosophie, als Expertinnen und Experten in eigener Sache.

3. Vom behindert sein zum behindert werden

Die österreichische Behindertenpolitik und das damit einhergehende österreichische Bildungssystem sind geprägt durch das Verständnis von **behindert sein** des Individuums und damit einhergehend fest verankert im **medizinischen Modell von Behinderung**. Das medizinische Modell von Behinderung ist geprägt durch die Defizit- und Diagnoseorientierung, im Sinne von: **Was nicht heil ist, muss geheilt werden**. Kerstin Hazibar und Paul Mecheril argumentieren diesbezüglich dahingehend: „Werden Barrieren unter medizinisch individualistischen Gesichtspunkten als ein der Person innewohnendes ‚Unver-

¹⁵ Vgl. Rechnungshof (2019).

mögen‘ beschrieben, welche zu überwinden die Person aufgrund eines körperlichen ‚Merkmals‘ nicht in der Lage ist, so fokussiert der Blick, den eine Behinderspädagogik in Hinblick auf Zugangsbeschränkungen einnimmt, die behindernden gesellschaftlichen Verhältnisse, in welchen Menschen leben, durch welche Menschen behindert werden und sich als ‚nicht normal‘ erfahren.“¹⁶ Das medizinische Modell von Behinderung spiegelt sich auch in der Feststellung und Ausgestaltung des **Sonderpädagogischen Förderbedarfs** (SPF) im § 8 des österreichischen Schulpflichtgesetzes wider. Einhergehend mit dem medizinischen Modell von Behinderung kann festgestellt werden, dass kaum zwischen **behindert** und **krank** bzw. **chronisch krank** differenziert und abgegrenzt wird. Eine Behinderung wird vielfach einer (chronischen) Erkrankung gleichgesetzt. Eine behinderte Person muss zwangsläufig nicht auch (chronisch) krank sein. Eine (chronisch) kranke Person kann eine Behinderung aufweisen, bzw. im Laufe der Erkrankung eine Behinderung erwerben, dies muss jedoch nicht immer der Fall sein.

Nach Anne Waldschmidt heißt: „Krank und Patient sein, in der Hoffnung auf Genesung und Heilung sich einem institutionellen Machtapparat einzufügen, sich unterzuordnen, sich in Geduld und Passivität zu üben, einen Objektstatus zu akzeptieren nur wenigstens zeitweilig gerade nicht ein selbstbestimmtes Subjekt zu sein.“¹⁷ Tom Shakespeare geht in der Argumentation seiner wissenschaftlichen Abhandlung zum Thema: „Losing the Plot? Medical und Activist Discourses of Contemporary Genetics and Disability“ sogar so weit, zu behaupten, dass es ein kleiner Schritt ist, zu argumentieren, dass etwas, das nicht heilbar sei, verhindert werden müsse.¹⁸

Mit Verweis auf das vorhergehende Kapitel kann festgestellt werden, dass österreichische Gesetze, die vielfach in Zusammenhang mit ihrer historischen Entstehung einer Analyse unterzogen werden müssen, sehr eng mit dem **medizinischen Modell von Behinderung** verbunden sind. Daraus ist wiederum die österreichische gesellschaftliche Einstellungs- und Werthaltung ableitbar, im Sinne von: **Gesetze als Spiegelbild einer Gesellschaft**. Hier bedarf es dringend eines Umdenkens bzw. eines Paradigmenwechsels bzw. Perspektivenwechsels. Dies kann anhand von medial unterstützter gesellschaftlicher Sensibilisierung für diese äußerst wichtige Thematik herbeigeführt werden. Hierbei ist nicht nur die Politik, die Gesellschaft und generell jedes einzelne Individuum gefordert, sondern vorrangig explizit Menschen mit Behinderungen, die sich zusammenschließen, organisieren und gesellschaftlich wie auch politisch parti-

¹⁶ Hazibar/Mecheril (2013).

¹⁷ Waldschmidt (2012) 24.

¹⁸ Vgl. Shakespeare (1999) 669-688.

zipieren sowie ihr Umfeld sensibilisieren und informieren. Hierbei ist die Gesellschaft an sich gefordert, die sich vorbehaltlos einlässt auf diesen wichtigen Paradigmen- und damit Perspektivenwechsel.

Das **sozial-kulturelle Modell von Behinderung** geht in seiner Betrachtung weg vom Individuum mit einer Funktionsbeeinträchtigung bzw Sinnesbeeinträchtigung und wendet sich der Untersuchung des sozialen Kontextes zu. Dies impliziert wiederum die Auffassung und Herangehensweise, dass Menschen mit Behinderungen an der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben behindert werden. Behinderung wird hier als soziales Konstrukt und damit einhergehend als gesellschaftliches Produkt gesehen und verstanden. Diese Zugangsweise legt damit den Schwerpunkt der Analyse auf die Bedeutung des behindernden sozialen Kontextes.¹⁹ Auch das Verständnis von Behinderung, gemäß der UN-BRK fußt auf dem sozial-kulturellen Modell von Behinderung. Dieses Verständnis geht von einer Wechselwirkung zwischen Menschen mit Behinderungen der Gesellschaft und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren aus: „e) In der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern, ...“²⁰

Das sozial-kulturelle Modell von Behinderung anerkennt Menschen mit Behinderungen als politische Subjekte, deren Fähigkeiten und Möglichkeiten zu agieren letztendlich auf den Strukturen gesellschaftlicher und politischer Partizipationsmöglichkeiten fußt.

Im Hinblick auf die Bildungspolitik benötigt Österreich einen umfassenden Perspektiven- und damit Paradigmenwechsel, weg vom **medizinischen Modell von Behinderung** im Kontext von **behindert sein**, hin zum **sozial-kulturellen Modell von Behinderung** im Kontext von **behindert werden** gemäß UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Auch der Art 24 UN-BRK, in dem es umfassend um Bildung geht, geht vom **sozial-kulturellen** Verständnis von Behinderung aus.

¹⁹ Vgl Naue (2008) 21 und (2009) 278.

²⁰ Präambel der UN-BRK.

4. Von der Sonder-Bildung zur Inklusiven-Bildung

Menschen mit Behinderungen werden in Verbindung mit **Sonderstrukturen, Sonderbildung, Sonderbeschulung, Sonderfällen ... wahrgenommen**. Dies zeigt beispielsweise auch die Terminologie **Menschen mit BESONDEREN Bedürfnissen**. Diese Begrifflichkeit wird von Menschen mit Behinderungen, und im Speziellen von der Selbstbestimmt-Leben-Philosophie her, sehr kritisch wahrgenommen. Dieser Begriff lässt sich folgendermaßen analysieren: Alle Menschen, ob behindert oder nicht behindert, haben Bedürfnisse. Jeder Mensch hat das Bedürfnis zu essen, zu trinken, zu schlafen, eine Toilette zu besuchen, ... Eine behinderte Person hat somit keine BESONDEREN Bedürfnisse. Die Umsetzung von Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen erfordert jedoch oft andere Maßnahmen, so benötigt zum Beispiel eine Person, die einen Rollstuhl benützt, zur Stillung bzw Befriedigung des Bedürfnisses, eine Toilette aufsuchen zu müssen, eben eine dafür ausgestattete Behinderten-toilette. Das Bedürfnis an sich ist jedoch für alle Menschen – ob behindert oder nicht behindert – dasselbe. Menschen mit Behinderungen sind nicht *BESONDERES*, sie benötigen somit auch keine **SONDERstrukturen**. Diese **SONDERstrukturen** hemmen lediglich die Gesellschaft im **inklusiven** Umgang mit Menschen mit Behinderungen. **SONDERformen** und **SONDERstrukturen** haben nichts zu tun mit einem **inklusiven Ansatz und Modell von Behinderung**. **SONDERformen** und **SONDERstrukturen** lassen sich auf das **medizinische Modell von Behinderung** und damit einhergehend auf den **integrativen** Ansatz von Behinderung zurückführen und damit in Einklang bringen.

Im Schulsystem wird die **SONDERbeschulung** von Menschen mit Behinderungen stets mit der **Schonraumthese** gerechtfertigt und damit legitimiert. Diese These besagt, dass

„[...] den Kindern und Jugendlichen, die als Schulversager im Regelschulsystem ihr Wohlbefinden, ihre Leistungsmotivation, ihre Lernfreude und ihr Selbstwertgefühl verloren haben, soll die Sonderschule als ‚Schonraum‘ mit individuell angepassten, bedürfnisgerechten Leistungsanforderungen und persönlichen Hilfestellungen das Verlorene wiedergeben bzw ihnen helfen, in der Bezugsgruppe der SonderschülerInnen ohne den üblichen Konkurrenz- und Leistungsdruck ein positives Selbst- und Leistungskonzept zu entwickeln.“²¹

Dieser hier **künstlich generierte Schonraum** steht jedoch nicht im Einklang mit den Lebensrealitäten von Menschen mit Behinderungen und ist damit im

²¹ Schumann (2007).

Alltag von Menschen mit Behinderungen auch nicht aufrecht zu erhalten. Menschen mit Behinderungen wird damit vom Schulsystem die erforderliche Interaktion und Auseinandersetzung mit Menschen ohne Behinderungen verwehrt. Letztendlich bedeutet die **Schonraumthese**, dass Menschen mit Behinderungen als Menschen wahrgenommen werden, die man von der allgemeinen Gesellschaft und damit vor dem allgemeinen Leben **schonen**, schützen und bewahren muss. Sie werden damit aufgrund ihrer individuellen Defizite zu bedürftigen Objekten der Fürsorge und der Verwaltung degradiert. Dieser wissenschaftsbasierenden These entsprechend bzw folgend, werden Menschen mit Behinderungen zwar in das allgemeine Bildungssystem **integriert**, bleiben jedoch unter sich, ohne Kontakt und Interaktion mit nicht behinderten Menschen. Auf die Perspektiven von Menschen mit Behinderungen und Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, die in einem behüteten und bewahrenden **SONDERBildungssystem** aufgewachsen sind und diesen Schonraum im beruflichen weiteren Leben verlassen müssen, wird jedoch nicht Bedacht genommen. Dieser Schonraum lässt sich nicht das gesamte Leben hindurch aufrechterhalten, er ist künstlich generiert. Von einem **inklusiven** Ansatz her ist dies auch nicht vorgesehen und erwünscht.

Die immer wieder zum Tragen kommende **BESONDERHEIT** von Menschen mit Behinderungen, die **Sonderstrukturen** erfordert, widerspricht der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Menschen mit Behinderungen sind nicht **BESONDERS** und benötigen daher auch keine **Sonderstrukturen**.

Um ein umfassend **inklusives** Bildungssystem umzusetzen, muss im österreichischen gesamten gesellschaftlich-politischen System, und insbesondere auch im österreichischen Bildungssystem, eine Abkehr vom **BESONDEREN** in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen erfolgen und damit eine Abkehr von der Sichtweise des defizitbehafteten Individuums.

„Inklusion hat somit nicht die individuellen Lerndefizite einzelner Kinder im Blick, sondern die Barrieren, die verhindern, dass Burschen und Mädchen mit verschiedensten Biografien und Lernausgangslagen sich gemeinsam die Welt aneignen und sich dabei selbst weiterentwickeln.“²²

Das Recht auf eine **inklusive** Bildung von Menschen mit Behinderungen wird vor allem dann hinterfragt, wenn es um den Kostenfaktor geht. Vielfach werden Menschen mit Behinderungen nach wie vor an von ihnen verursachten Kosten gemessen und bewertet.²³

²² Naue (2009).

²³ Vgl Naue (2009) 280, 288.

Menschen mit Behinderungen verlieren in einer **inklusiven** Gesellschaft und damit in einem **inklusiven Bildungssystem** ihren **BESONDEREN** Status. Sie sind selbstverständlicher Teil der Gesellschaft und damit Teil des allgemeinen Bildungssystems und erlangen damit umfassende Teilhabe, Chancengleichheit und Barrierefreiheit. Seit dem Zeitpunkt der österreichischen Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2008 fehlt der **Sonderbeschulung** in Österreich die rechtliche Legitimation.

Eine spannende Diskussion werfen die beiden völlig konträren Thesen auf, ob das österreichische Bildungssystem, im Sinne eines umfassend **inklusiven** Bildungssystems, völlig neu gedacht, aufgesetzt, ausgerichtet und gestaltet werden soll, oder ob die in **Sonderbildungssystemen** und damit **Sonderschulsystemen** über Jahrzehnte hinweg generierten Erfahrungen und Erkenntnisse – in modifizierter Form – in ein inklusives **Bildungssystem** transferiert werden sollen. Soll das Bildungssystem in Österreich künftig völlig neu aufgesetzt werden, dann bedarf es einer einheitlichen nationalen Strategie und einheitlichen Herangehensweisen mit einheitlichen Guidelines und klaren Definitionen bzw. Begriffsbestimmungen bzw. einer deutlichen Abgrenzung zwischen **Integration** und **Inklusion**, einhergehend mit einem klaren Verständnis von einem **inklusiven** Bildungssystem. Überdies ist eine gemeinsame Ausgangslage mit einer gemeinsamen Werthaltung und gemeinsam akkordierten Zugängen zu einem **inklusiven** Bildungssystem erforderlich.

Transferiert man die Erfahrungen und Erkenntnisse, welche in **Sonderbildungssystemen** bzw. **Sonderschulsystemen** lukriert wurden, modifiziert in ein umfassend **inklusives** Bildungssystem, so bekommt man es mit festgesetzten bzw. festgeschriebenen Strukturen, Strategien und Konzepten zu tun, die unter Umständen überholte Herangehensweisen beinhalten und so **inklusive**, kreative und innovative Denkansätze verhindern bzw. das Entstehen dieser hemmen. Auch hierbei muss man sich zuerst über eine gemeinsame klare Definition eines **inklusiven** Bildungssystems einig sein, und der damit verbundenen Abgrenzung zu einem **integrativen** Bildungssystem, verbunden mit einer gemeinsamen Werthaltung, Ausgangslage und Konzeptionierung sowie in der Klarheit, was man transferieren und damit beibehalten möchte. Es besteht dabei die Gefahr, dass alte, fest verankerte Denkmuster, die nichts mit **Inklusion** zu tun haben, ebenfalls transferiert werden. Welcher These man letztendlich auch folgt, die gemeinsame Basis dafür muss stets die UN-BRK sein.

B. Von der Zukunftsvision zur realen Zukunftsperspektive für ein umfassend inklusives Bildungssystem in Österreich gemäß Art 24 UN-BRK – ein Ausblick in die Zukunft

“Disability is a rights issue and not a matter of discretion!“ Europäische Kommission zur UN-BRK

Gemäß Ursula Naue trägt die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zweierlei Potential in sich: Einerseits das Potential, bestehende Rechte zu gewährleisten und andererseits das Potential, auf diese Weise beizutragen, dass Staaten tatsächlich einen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Behindertenpolitik vollziehen. Naue vertritt diesbezüglich die forschungsleitende These, dass in diesem Kontext die Bedeutung der UN-BRK kaum zu überschätzen ist.²⁴

Mit der Ratifizierung des völkerrechtlichen Menschenrechtsvertrages der UN-BRK hat sich Österreich 2008 verpflichtet, die in der UN-BRK formulierten und verbrieften Menschenrechte vollinhaltlich zu gewährleisten und damit auch das verbrieftete Recht auf ein umfassend inklusives Bildungssystem. Die UN-BRK verfügt über das Potential, einen derartigen Perspektiven- und damit Paradigmenwechsel herbeizuführen.

Es ist höchst an der Zeit, dass Österreich das Nebeneinanderher und damit die drei nebeneinander befindlichen Säulen von Sonderbildung und damit Sonderbeschulung einem integrativen wie auch einem inklusiven Bildungssystem einreißt und sich einer Säule mit einem umfassend inklusiven Bildungssystem zuwendet und damit künftig Art 24 UN-BRK nachkommt und vollinhaltlich entspricht. Damit einhergehend benötigt es eine intensive Auseinandersetzung mit den Begriffsbestimmungen bzw Definitionen von Integration und Inklusion und damit eine bewusste und klare Differenzierung zwischen den beiden Begriffen. Eine gedankenlose Vermischung dieser beiden Begriffe verhindert einen umfassend inklusiven Bildungsansatz, denn: Integration ist nicht gleich Inklusion.

Generell ist auf das Wording in Verbindung mit Menschen mit Behinderungen ein großes Augenmerk zu legen. Die Bildungspolitik und damit einhergehend die Behindertenpolitik werden vom vorherrschenden jeweiligen Wording mas-

²⁴ Vgl Naue (2009) 290.

siv beeinflusst. Das jeweilige Wording transportiert Emotionen, Wertehaltungen und Einstellungen. Ein umfassend inklusives Bildungswesen setzt einen Perspektivenwechsel bzw Paradigmenwechsel – vom schutzwürdigen Bildungsobjekt zum selbstbestimmten und partizipierenden Bildungssubjekt von Menschen mit Behinderungen – voraus. Der Fokus muss auf Menschen mit Behinderungen als selbstverständlichen Teil der Gesellschaft, und damit als selbstverständlichen Teil des allgemeinen Bildungssystems, gelegt werden. Behindertenpolitik muss als umfassende Querschnittsmaterie erkannt und wahrgenommen werden. Bildungspolitik und Behindertenpolitik müssen im Sinne von Zahnrädern miteinander und ineinander arbeiten und wirken, nur so kann Inklusion entstehen, etabliert werden und gedeihen.

Österreich tastet sich nach wie vor sehr zögerlich und nur partiell an ein inklusives Bildungssystem heran.²⁵ Die Politikwissenschaftlerin Ursula Naue vertrat 2009 die These, dass in Österreich die Basis und die Möglichkeiten vorhanden seien, einen Paradigmenwechsel hin zu einem umfassend inklusiven Bildungssystem herbeizuführen. Allerdings fehlt nach Ursula Naue derzeit noch in einem gewissen Ausmaß die Erkenntnis aus den Erfahrungen anderer Staaten, dass dieser Wandel langsam vorangeht und dass er nur dann stattfinden kann, wenn sich die Einstellungen und Haltungen sowohl der Bevölkerung als auch der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ändern.²⁶ Diese These hat auch heute, im Jahr 2020, noch Gültigkeit.

Es ist essentiell, dass sich Österreich künftig zu einem umfassend inklusiven Bildungssystem bekennt und sich auch aktiv dazu hinwendet und weiter in diese Richtung entwickelt. Umsetzbare Wege diesbezüglich zeigen unter anderem skandinavische Länder mit ihren Systemen der persönlichen Assistenz, wie auch der Nachbarstaat von Österreich, Italien bzw dessen Provinz Südtirol auf, in der schon in den 1970er Jahren die Sonderschulen vollständig abgeschafft wurden. Hierbei werden finanzielle, personelle, strukturelle und infrastrukturelle Ressourcen sowie innovative und kreative Handlungsspielräume benötigt, damit Befürchtungen und Bedenken – überwiegend der Betroffenen selbst, der Eltern bzw Erziehungsberechtigten und Angehörigen – bezüglich einer umfassend inklusiven Bildungspolitik, in der die schwächsten Glieder der Gesellschaft vergessen würden oder ihnen nicht entsprechende und ausreichende Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen würden bzw nicht behinderte Schülerinnen und Schüler nicht entsprechend gefördert und gefordert werden könnten, entkräftet und ausgeräumt werden können.

²⁵ Vgl Austria (2019); Rechnungshof (2019) 77-80.

²⁶ Vgl Naue (2009) 286.

Das medizinische Modell von Behinderung muss gänzlich vom sozial-kulturellen Modell von Behinderung abgelöst werden und damit einhergehend muss sich ein Wandel der Werthaltung in der Gesellschaft vollziehen. Die österreichische Behindertenpolitik, und damit auch die Bildungspolitik, muss künftig in einem veränderten gesellschaftlichen Zusammenhang und Rahmen umgesetzt werden.²⁷ Dieser Wertewandel kann mit Unterstützung von Sensibilisierungskonzepten und Modellen der Sensibilisierung durch Selbsterfahrung forciert werden. Gesetze alleine finden hier nicht das Auslangen. Aber auch die österreichischen Gesetze gilt es einer Analyse im Hinblick auf etwaige Änderungen im Wording zu unterziehen. Österreichische Gesetze basieren überwiegend auf dem medizinischen Modell von Behinderung.

Es muss sich ein Perspektivenwechsel vollziehen, in der Abkehr vom BESONDEREN hin zum Selbstverständlichen, im Sinne von Vielfalt und Diversität, in dem es keinerlei Norm bedarf. Behinderung darf nicht länger eine Zuschreibung eines Individuums sein, sondern muss im Kontext mit äußeren Umwelteinflüssen und der Wechselwirkung vom Individuum zur Gesellschaft verstanden werden. Es ist höchst an der Zeit, dass dieser Perspektivenwechsel vom behindert sein zum behindert werden vollzogen wird und damit der Paradigmenwechsel vom behinderten Objekt, welches einer Verwaltung sowie der Fürsorge der Gesellschaft bedarf, hin zum partizipierenden, agierenden und selbstbestimmten Subjekt in der Gesellschaft, stattfinden kann.

Bezüglich der Umsetzung eines umfassend inklusiven Bildungssystems gilt es in Österreich zwei Thesen bzw Ansätze und die damit verbundenen Fragestellungen gründlich zu überdenken und zu analysieren: Soll ein umfassend inklusives Bildungssystem völlig neu gedacht und aufgesetzt werden, indem innovative und kreative Konzepte eine vorrangige Rolle spielen, oder sollen Konzepte, Erfahrungen und Erkenntnisse, die über Jahrzehnte hinweg in Sonderbildungssystemen bzw im Zuge von Sonderbeschulungen lukriert und generiert wurden, modifiziert in ein umfassend inklusives Bildungssystem transferiert werden? Von beiden angeführten Thesen können positive und negative Aspekte abgeleitet werden. Beide Ansätze haben jedoch eine große Gemeinsamkeit, sie benötigen eine klare Definition, was unter einem umfassend inklusiven künftigen Bildungssystem zu verstehen ist und damit eine deutliche Abgrenzung zum Modell der Integration.

Nicht nur generell, sondern insbesondere auch bei der Konzeptionierung, Gestaltung und Umsetzung eines künftig umfassend inklusiven Bildungssystems

²⁷ Vgl Naue (2009) 291.

in Österreich ist es unerlässlich, dass Menschen mit Behinderungen chancengleich partizipierend einbezogen werden. Sie sind im Sinne der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung bzw Philosophie stets die Expertinnen und Experten in eigener Sache. Es ist von höchster Wichtigkeit und Priorität, nicht über Menschen mit Behinderungen zu sprechen und über sie zu bestimmen, sondern gemeinsam mit Menschen mit Behinderungen an einem umfassend inklusiven Bildungssystem in Österreich zu arbeiten, im Sinne des sozial-kulturellen Modells von Behinderung, da Menschen mit Behinderungen in den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess eines umfassend inklusiven Bildungssystems wichtige und zukunftsweisende Perspektiven einbringen. Die Grundlage und Basis eines umfassend inklusiven Bildungssystems stellt die UN-BRK dar, die es gilt, vollinhaltlich in das nationale Gefüge zu transferieren.

Literatur

- Austria 2019: Austria's Second and Third Country Report, 4 September 2019, CRPD/C/AUT/2-3/7281/E.
- Brozek, Dorothea 2015: Kommunikation und Sprache im Kontext von Diversity & Inclusion, in Andriak, Marion/Pauser, Norbert (Hrsg), Realisierung von Diversity & Inclusion (2015) 125.
- Hazibar, Kerstin/Mecheril, Paul 2013: Es gibt keine richtige Pädagogik in falschen gesellschaftlichen Verhältnissen. Widerspruch als Grundkategorie einer Behinderungspädagogik, <https://www.inklusion-online.net/index.php/inklusion-online/article/view/23> (18.11.2020).
- Naue, Ursula 2008: Österreichische Behindertenpolitik im Kontext nationaler Politik und internationaler Diskurse zu Behinderung, SWS-Rundschau 3/2009, 274-292.
- Naue, Ursula 2008: Behindertenpolitik heute – zwischen alten Inhalten und neuen Möglichkeiten. Eine vergleichende Studie (2008).
- Pelinka, Anton 2019: Die Macht der Minderheit, in Rieder, Elisabeth (Hrsg): Politik und Behinderung in Österreich – Ansätze, Herausforderungen, Perspektiven (2019) 65-68.
- Rechnungshof 2019: Inklusiver Unterricht: Was leistet Österreichs Schulsystem? Rechnungshof GZ 004.545/012-PR3/19.
- Rieder, Elisabeth 2019: Paradigmenwechsel – Universitätspolitik – Diversitätsfaktor Behinderung – Paradigmenwechsel in der österreichischen Universitätspolitik in Verbindung mit dem Diversitätsfaktor Behinderung – aufgezeigt an ausgewählten Fallbeispielen der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, in Rieder, Elisabeth (Hrsg), Politik und Behinderung in Österreich – Ansätze, Herausforderungen, Perspektiven (2019) 165-204.
- Rieder, Elisabeth 2012: Der Diversitätsfaktor „Behinderung“ an Hochschulen, in Prisching, Manfred/Lenz, Werner/Hauser, Werner (Hrsg), Schriften zum Bildungsrecht und zur Bildungspolitik XIV (2012) 169-191.

- Schnitzer, Heide 2013: INKLUSION als Perspektive, Leitlinien einer offenen Gesellschaft, 07.02.2013 oe1 ORF at, Gestaltung Beate Firlinger.
- Schulze, Marianne 2011: Menschenrechte für alle: Die Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, in Flieger, Petra/Schönwiese, Volker (Hrsg), Menschenrechte, Integration, Inklusion. Aktuelle Perspektiven aus der Forschung (2011), <http://bidok.uibk.ac.at/library/schulze-menschenrechte.html> (28.10.2020).
- Schumann, Brigitte 2007: „Ich schäme mich ja so!“. Die Sonderschule für lernbehinderte als „Schonraumfalle“ (2007).
- Shakespeare, Tom 1999: „Losing the Plot?“ Medical and Activist Discourses of Contemporary Genetics and Disability, *Sociology of Health & Illness* 5/1999, 505-706.
- Waldschmidt, Anne 2012: Selbstbestimmung als Konstruktion. Alltagstheorien behinderter Frauen und Männer² (2012).

Mag.^a Dr.ⁱⁿ Elisabeth Rieder
Behindertenbeauftragte der Universität Innsbruck
Behindertenvertrauensperson
Lehrende am Institut für LehrerInnenbildung und Schulforschung und
im Bereich interdisziplinäre und generische Kompetenzen
Innrain 52c, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 8889
elisabeth.rieder@uibk.ac.at

Lilit Grigoryan

Repräsentative Partizipation von Menschen mit Behinderung an bildungspolitischen Entscheidungsprozessen in Deutschland¹

A. Einleitung

Historisch gesehen wurden die Interessen von Menschen mit Behinderungen hauptsächlich durch Elternverbände, Reha-Dienstleister und in der Nachkriegszeit im Rahmen von Pflegeinitiativen vertreten. Ein bedeutender Wendepunkt kam erst mit dem UN-Jahr 1981, als sich Menschen mit Behinderung verstärkt dazu entschieden, ihre Positionen und Interessen selbst zu vertreten, zB indem sie ihre eigenen Organisationen gründeten oder sich an den bereits bestehenden Organisationen auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene beteiligten. Die Grundlage hierfür bildete die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung in den USA, die bereits in den frühen 1960ern entstand. Als Folge entwickelte sich eine neue Behindertenbewegung, die einen Paradigmenwechsel in der Politik einforderte. Sie war jedoch nicht nur der Auslöser für die Formulierung von nationalen Anti-Diskriminierungsgesetzen, sondern gilt auch als Impulsgeber für die Erarbeitung der UN-BRK auf internationaler Ebene. Tatsächlich wurde durch die Unterzeichnung der UN-BRK dafür gesorgt, dass Menschen mit Behinderung durch ihre eigenen Organisationen auf eine ganz neue Art und Weise repräsentiert werden. Sie erhalten damit das explizite und unteilbare Recht, ihre Interessen bei einer Vielzahl von politischen Entscheidungsprozessen in den Vertragsstaaten zu vertreten. Bei Betrachtung verschiedener Faktoren, wie der politischen Struktur und der Verfügbarkeit von Ressourcen, entstehen jedoch Zweifel, ob das Recht von Menschen mit Behinderung auf politische Partizipation in Staaten mit dezentralisierten Regierungsstrukturen umfassend und flächendeckend umgesetzt werden kann.

Der vorliegende Beitrag² zielt deshalb darauf ab, den potentiellen Einfluss zu bewerten, den das in der UN-BRK enthaltene Partizipationskonzept auf die mehrstufigen bildungspolitischen Entscheidungsprozesse eines Landes hat.

¹ Die Übersetzung des Beitrags von Englisch auf Deutsch wurde von der vereidigten Übersetzerin Katharina Schiffmann der SprachUnion durchgeführt.

² Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen kurzen Auszug aus der Dissertation der Autorin mit dem Titel „The Multi-level Comparative study of the legal and political implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in EU Member States“, die voraussichtlich im Herbst 2020 fertiggestellt wird und in dessen Rahmen empirische Interviews durchgeführt wurden.

Der Beitrag gliedert sich in drei inhaltlich differenzierte Abschnitte. In Kapitel B. wird zunächst das Recht auf politische Partizipation näher beleuchtet. Kapitel C. befasst sich mit der Struktur und Ressourcenkapazität von Behindertenverbänden. In Kapitel D. wird schließlich die Umsetzung des in der UN-BRK enthaltenen Partizipationskonzepts in den drei Phasen der bildungspolitischen Entscheidungsprozesse auf Bundes- und Länderebene behandelt.

B. Das Recht auf politische Partizipation

Das Recht eines jeden Bürgers und jeder Bürgerin auf Partizipation an dem Regierungshandeln seines oder ihres Landes – sei es direkt oder durch frei gewählte Vertreter – wurde in Art 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 zum ersten Mal international anerkannt. Später wurde es in Art 25 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte erneut bekräftigt und in darauffolgenden Menschenrechtskonventionen näher spezifiziert³.

Eine Einbeziehung oder Beteiligung von Behindertenverbänden wurde bisher nur in internationalen, unverbindlichen Übereinkommen, wie bspw der Erklärung über die Rechte der Behinderten (1975) und den UN-Standardregeln (1993) thematisiert. Mit Art 5 war das ILO-Übereinkommen Nr 159 von 1983 zur beruflichen Rehabilitation und Beschäftigung von Menschen mit Behinderung das erste verbindliche Rechtsdokument, das eine repräsentative Mitwirkung von Menschen mit Behinderung in der Beschäftigungspolitik vorsah. Ein umfassendes Partizipationsrecht für Menschen mit Behinderungen wird bisher jedoch nur durch die UN-BRK gewährleistet. Ihr zufolge verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, Menschen mit Behinderung (einschließlich Kinder mit Behinderung) bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen und politischen Maßnahmen über entsprechende Organisationen zu konsultieren bzw aktiv daran zu beteiligen. Dies gilt ebenso für andere Entscheidungsprozesse in Bezug auf Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen.⁴ Die UN-BRK unterscheidet⁵ zwischen Organisationen „für“ Menschen mit Behinderung und Organisationen „von“ Menschen mit Behinderung. Letztere sollten ihre Interessen im Übereinkommen wiederfinden und sich ihm verpflichtet fühlen sowie die darin enthaltenen Prinzipien und Rechte vollständig respektieren. Au-

³ Art 5 lit c International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; Art 7 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women; Art 12 und 23 Abs 1 Convention on the Rights of the Child.

⁴ Art 4 Abs 3 UN-BRK.

⁵ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 13, 14.

Berdem sollten diese Organisationen von Menschen mit Behinderungen angeführt, geleitet und verwaltet werden.⁶ Darüber hinaus bekräftigt der UN-BRK-Ausschuss, dass staatliche Stellen die Meinungen und Ansichten von Behindertenverbänden in allen Phasen der politischen Entscheidungsprozesse⁷ und für alle Teile föderaler Staaten ohne Einschränkungen oder Ausnahmen⁸ gebührend berücksichtigen und priorisieren sollten⁹. Die Verpflichtung, Behindertenverbände zu beteiligen bzw zu konsultieren, gilt für sämtliche legislativen, administrativen und anderweitigen Maßnahmen, die sich direkt oder indirekt auf die Rechte von Menschen mit Behinderung auswirken¹⁰. Darüber hinaus sind Vertragsstaaten dazu verpflichtet, angemessene Vorkehrungen zu treffen, damit die umfassende, uneingeschränkte und gleichberechtigte Partizipation von Menschen mit Behinderungen über ihre entsprechenden Organisationen sichergestellt werden kann¹¹.

C. Struktur und Ressourcenkapazität von Behindertenverbänden

In Deutschland gibt es verschiedene Verbände und Organisationen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren. Diese Organisationen setzen sich oftmals aus Gruppen von Menschen mit bestimmten Behinderungen oder chronischen Krankheiten, aus gruppenübergreifenden sozialen oder wohltätigen Vereinigungen und aus emanzipativen Verbänden zusammen¹². Viele der bundesweit arbeitenden Spitzenverbände für spezifische Behinderungen weisen eine föderale Struktur auf. Das bedeutet, dass sie im Großen und Ganzen in allen 16 Bundesländern vertreten sind. Andere Verbände, die zB mehrere Behindertengruppen repräsentieren, existieren dagegen nur in einigen Bundesländern.

Die deutschen Behindertenverbände finanzieren ihre Arbeit hauptsächlich durch Mitgliederbeiträge und Spenden. Darüber hinaus erhalten sie eine finanzielle Förderung für Dienstleistungsangebote zB in Form von Partnerschaften

⁶ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 11.

⁷ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 15.

⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 69.

⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 23.

¹⁰ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 18.

¹¹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 22, 39, 45, 54, 71 und 94 lit e; s auch Welü (2005) 335-356.

¹² Hlava (2014) Rn 3; die Liste politisch aktiver Organisationen kann auf der Webseite des DBR unter folgendem Link eingesehen werden: <http://www.deutscher-behindertenrat.de/ID25209> (29.10.2020).

oder individuellen Fördermitteln von Krankenkassen, um behinderungspezifische Beratungen oder Projekte auf Bundes- oder Länderebene durchzuführen. Die Höhe der Fördermittel weist jedoch je nach Regierungsebene und Art der Organisation große Unterschiede auf. Behindertenverbände auf Bundes- und auf Länderebene erhalten ebenfalls Fördermittel von der Regierung, wenn sie unabhängige Teilhabeberatungen (§ 32 SGB IX) für Menschen mit Behinderungen anbieten. Darüber hinaus können Behindertenverbände projektspezifische Fördermittel aus dem Ausgleichsfonds des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (§ 161 SGB IX) erhalten.

Einige Behindertenverbände, die auf Länderebene agieren, können außerdem Fördermittel der jeweiligen Bundesländer erhalten, wenn sie Beratungen für betroffene Personen anbieten. Der Kreis der potentiellen Empfänger für diese Art der Fördermittel ist jedoch entweder zu weit gefasst, wie in Hessen¹³, oder zu sehr eingegrenzt, wie in Thüringen¹⁴. Somit sind sie für eine große Zahl von Behindertenverbänden nicht zugänglich. Außerdem wird bei der Vergabe von Fördermitteln nicht berücksichtigt, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden müssen, um eine Partizipation von Menschen mit Behinderungen zu ermöglichen¹⁵, zB durch die Bereitstellung von persönlichen Assistenten für Blinde oder von Gebärdensprachdolmetschern. Dies stellt tatsächlich ein ernsthaftes Hindernis für die Arbeit von Organisationen auf Bundes- und Länderebene dar, da der Großteil ihrer Arbeit von Freiwilligen mit Behinderungen geleistet wird, die – für gewöhnlich – keine Unterstützung bei ihren freiwilligen Aktivitäten¹⁶ erhalten.

Als Antwort auf die Bedenken des UN-BRK-Ausschusses, die in der Abschließenden Bemerkung über den ersten Staatenbericht Deutschlands formuliert wurden, führte die Bundesregierung mit Beginn des Jahres 2016 Fördermittel für die politische Arbeit von Behindertenverbänden ein, die auf Bundesebene agieren (§ 19 BGG). Diese Fördermittel können jedoch vor allem in Anbetracht der Vielfältigkeit der Themen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, nicht als ausreichend angesehen werden, um eine Partizipation von Behinder-

¹³ § 1 Richtlinie für die Förderung sozialer Gemeinschaftseinrichtungen und nicht investiver sozialer Maßnahmen (Investitions- und Maßnahmenförderungsrichtlinie – IMFR) v 2. Mai 2011.

¹⁴ ThürStAnz Nr 6/2010 S 166.

¹⁵ S die Anforderungen des CRPD-Ausschusses in Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 46, 71 und 94 lit b.

¹⁶ Durch die Änderung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) im Jahr 2016 sollte eine Beantragung von Unterstützungsmaßnahmen möglich gemacht werden. Durch die eher unpräzise Formulierung wird der Kreis der Anspruchsberechtigten jedoch stark eingeschränkt. Vgl § 78 Abs 5 SGB IX: „Leistungsberechtigten Personen, die ein Ehrenamt ausüben, sind angemessene Aufwendungen für eine notwendige Unterstützung zu erstatten, soweit die Unterstützung nicht zumutbar unentgeltlich erbracht werden kann. Die notwendige Unterstützung soll hierbei vorrangig im Rahmen familiärer, freundschaftlicher, nachbarschaftlicher oder ähnlich persönlicher Beziehungen erbracht werden.“

tenverbänden an legislativen und administrativen Prozessen der Bundesregierung zu gewährleisten. Die einzelnen Bundesländer haben bisher, trotz ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen in einer Vielzahl von Politikbereichen im Hinblick auf Menschen mit Behinderungen, noch keine Maßnahmen eingeführt, um die politische Partizipation von Behindertenverbänden sicherzustellen. Aufgrund dessen sind Behindertenverbände, die nur auf Länderebene arbeiten, auch weiterhin nicht in der Lage, an politischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen, da sie nicht den notwendigen Professionalisierungsgrad aufweisen¹⁷, um alternative Finanzierungsquellen zu erschließen. Dementsprechend finanzieren sie ihre Arbeit hauptsächlich aus Spenden und aus den Mitgliedschaftsbeiträgen kommunaler Mitgliedorganisationen. Das bedeutet allerdings, dass lokale Behindertenverbände gar keine Fördermittel erhalten. Darüber hinaus werden Behindertenverbände, die auf Länderebene arbeiten, während ihrer Beteiligung an politischen Prozessen von ihren entsprechenden Spitzenverbänden auf Bundesebene weder beraten noch unterstützt, obwohl sie Mitgliedsbeiträge zahlen. Die Behindertenverbände auf Länder- und Kommunalebene sind dementsprechend stark von der Zusammenarbeit mit Experten, zB den Anwälten großer zivilgesellschaftlicher Organisationen (wie bspw Wohlfahrtsverbänden), abhängig. Da diese jedoch auch im Bereich der Behindertenhilfe arbeiten, stehen sie bei einer Vielzahl von Themen womöglich im Interessenkonflikt. Darüber hinaus reichen die menschlichen und finanziellen Ressourcen von behinderungsspezifischen Landesverbänden nur aus, um Beratungsgespräche für Mitglieder anzubieten und zu organisieren. Behinderungsübergreifende Verbände sind hingegen von finanziellen Förderungsmöglichkeiten ausgeschlossen. Dadurch wird der Umfang des politischen Handelns von Behindertenverbänden auf Länderebene stark eingeschränkt, weshalb sie sich hauptsächlich auf legislative Prozesse und Politikbereiche konzentrieren, die Menschen mit Behinderungen direkt¹⁸ betreffen. Legislative und administrative Prozesse in Politikbereichen, die Menschen mit Behinderungen nur indirekt¹⁹ betreffen (zB Bildung), aber für ihre Inklusion auf lange Sicht von großer Bedeutung sind, werden nicht beachtet, obwohl sie unter die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer fallen.

¹⁷ Willems (2000).

¹⁸ Laut § 20 des General Comments Nr 7 sind „Beispiele für Themen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, [...] Deinstitutionalisierung, Sozialversicherung und behinderungsbedingte Renten, persönliche Assistenz, Zugänglichkeitsanforderungen und Strategien für angemessene Vorkehrungen.“ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

¹⁹ Laut § 20 des General Comments Nr 7 sind Beispiele für „Maßnahmen, die Menschen mit Behinderungen indirekt betreffen (können), [...] das Verfassungsrecht, das Wahlrecht, der Zugang zu Justiz, die Bestimmung von Verwaltungsbehörden zur Regelung behinderungsspezifischer Politiken, oder staatliche Politiken in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Arbeit und Beschäftigung.“ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

D. Die Umsetzung des Partizipationsrechts bei bildungspolitischen Entscheidungsprozessen

Gemäß der in der Verfassung festgeschriebenen föderalen Struktur²⁰ gibt es in Deutschland eine Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern. Dementsprechend haben Bund und Länder sowohl ausschließliche als auch konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen²¹. Die Gesetzgebung im Bereich Hochschulbildung fällt beispielsweise in den Zuständigkeitsbereich von Bund und Ländern, während die berufliche Bildung ausschließlich durch den Bund²² und die schulische Bildung ausschließlich durch die Länder geregelt wird. Aus diesem Grund gibt es nicht nur zwischen den verschiedenen Politikbereichen²³, sondern auch zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede. Dies beeinflusst nicht nur die Art und Weise, sondern auch das Ausmaß der Partizipation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren an politischen Entscheidungsprozessen. Zu diesen Akteuren gehören ua „offizielle“ Entscheidungsträger in staatlichen Institutionen, der Deutsche Landkreistag/der Deutsche Städte- und Gemeindebund, die verschiedenen politischen Parteien, die Nutzer von Bildungseinrichtungen sowie Kirchen, Vereine und Gewerkschaften.²⁴ Dennoch sind die Einbindung und die Beteiligung von Interessengruppen in Beiräten oder Exekutiv- und Legislativorganen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene strengen Richtlinien unterworfen²⁵. Deren Hauptziel ist es, den Einfluss von Organisationen zu beschränken und zu filtern, und nicht, eine pluralistische Beteiligung an Entscheidungsprozessen sicherzustellen²⁶. Dadurch wird das Recht auf Beteiligung und Partizipation an Entscheidungsprozessen und der Entwicklung von politischen Rahmenbedingungen durch eine Vielzahl an Vorschriften immer weiter eingeschränkt²⁷, wodurch es zu einer „selektiven Kooperation“²⁸ mit großen Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen kommt. Durch die Verfahrensregeln der Bundes- und Länderministerien wird beispielsweise sichergestellt, dass Regierungsinteressen so früh wie möglich (dh vor und nach der Aus-

²⁰ Art 20 Abs 1 GG.

²¹ Artt 70-74 GG.

²² Art 74 Abs 1 Nr 11 und 12 GG.

²³ von Winter/Willems (2007); von Winter/Willems (2009); Rehder et al (2009); Reutter/Rütters (2007).

²⁴ Hepp (2011).

²⁵ Weber (1976) 175-185.

²⁶ Schröder (1976) 74.

²⁷ Schröder (1976) 88.

²⁸ Weber (1976) 278.

arbeitung eines Gesetzesentwurfs) sowohl auf vertikaler als auch auf horizontaler Regierungsebene einbezogen werden.²⁹ Die Einbeziehung und Beteiligung von nicht-staatlichen Spitzenverbänden erfolgt (offiziell) erst nach der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs. Dabei werden jedoch hauptsächlich Organisationen zu Rate gezogen, die bereits über einen sehr privilegierten Status in mehreren Bereichen der Gesetzgebung verfügen, wie zB Wohlfahrtsverbände. Die Ansichten von Organisationen, die nicht zu dieser Kategorie gehören (zB der Behindertenverbände) werden bei der Ausarbeitung und Anpassung von Gesetzesentwürfen, die Menschen mit Behinderung direkt betreffen, dagegen gar nicht oder nur geringfügig berücksichtigt. Möglicherweise werden sie sogar in allen drei Phasen der Gesetzgebungsverfahren außen vor gelassen.

1. Beteiligung an Beiräten

Die Regierungen des Bundes, der Länder und der Kommunen unterhalten mehrere Beiräte, Ausschüsse und Gremien, die eine entscheidende Rolle bei der Ausarbeitung und Implementierung von politischen Zielstellungen spielen und Menschen mit Behinderung direkt oder indirekt betreffen könnten. Die Mitgliedschaftsregeln für solche Beiräte sind in den entsprechenden Gesetzestexten festgeschrieben. Je nach Politikbereich unterscheidet sich die Zusammensetzung der Mitglieder in den Beiräten und die Einbindung von Organisationen in die Beiräte stark. Teilweise sind nur rechtlich privilegiertere Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen darin vertreten³⁰. Mitglieder, welche gegebenenfalls die Interessen von Menschen mit Behinderung vertreten, sind möglicherweise in der Minderheit oder – im Fall von indirekt wirkenden Politikbereichen – schlicht und einfach nicht vorhanden. Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, das für die Berufs- und Hochschulpolitik zuständig ist, unterhält mehrere Beiräte. Die Teilnahme von Behindertenverbänden ist jedoch in keinem davon gewährleistet³¹.

Durch die Ratifizierung der UN-BRK wurde die Beteiligung von Behindertenverbänden in den Beiräten der Länder zumindest in Bezug auf Bereiche veranlasst, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen. Bei Politikbereichen,

²⁹ Vgl in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO): § 21 (Zusammenarbeit mit den Beauftragten der Bundesregierung, den Bundesbeauftragten sowie den Koordinatorinnen und Koordinatoren der Bundesregierung), § 36 (Zusammenarbeit mit den Ländern); für die Einbeziehung und Beteiligung der Länder und kommunaler Spitzenverbände bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen: § 41, § 47 Abs 1 und 5 und § 45 für die Beteiligung der Ministerien auf vertikaler Ebene. Ähnlich selektive Regeln zu Konsultations- und Beteiligungsverfahren gibt es beispielsweise in den Geschäftsordnungen der hessischen und thüringischen Ministerien.

³⁰ Wohlfahrtsorganisationen genießen in Deutschland eine besonders privilegierte Rechtsstellung durch die Bücher des Sozialgesetzbuchs, zB SGB VIII, SGB IX, SGB XI, SGB XII; s bspw Schmid, S. (1996); Schmid, J./Mansour (2007); Welti (2015).

³¹ S zB § 44 BAföG; § 12 StipG.

die Menschen mit Behinderungen nur indirekt betreffen, sind die Verbände jedoch nach wie vor nicht vertreten: So unterhält das thüringische Bildungsministerium zwar einen Landesschulbeirat, der eine wichtige Rolle bei der Erarbeitung von Bildungsgesetzen inne hat sowie deren Umsetzung überwacht. Unter den 32 Mitgliedern, die verschiedene Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen repräsentieren (Vertreter der Schüler und Eltern, der Lehrer und sonderpädagogischen Fachkräfte, der Kirchen, des Landesjugendhilfeausschusses und des Thüringischen Landkreistags/des Gemeinde- und Städtebundes Thüringen), ist jedoch keine Organisation, die die Interessen von Menschen mit Behinderungen vertritt³². Ein ähnliches Beratungsorgan ist im Hessischen Schulgesetz vorgesehen. Eines der Mitglieder dieses Beirats ist die Beauftragte der Hessischen Landesregierung für Menschen mit Behinderungen³³. Es ist durchaus positiv, dass die Beauftragte für Menschen mit Behinderungen als Mitglied in den Landesschulbeirat aufgenommen wurde. Fraglich bleibt dennoch, wie effektiv sie die Interessen von Menschen mit Behinderungen tatsächlich vertreten kann, da sie sich im Rahmen ihres Inklusionsbeirats nur einmal in einem Jahr mit den Vertretern von verschiedenen behinderungsspezifischen Verbänden traf.

2. Partizipation an exekutiven Entscheidungsprozessen

Die Behindertenverbände werden an den Entscheidungsprozessen der Exekutivorgane auf Bundesebene beteiligt. Entsprechend § 47 Abs 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen Gesetzesvorlagen, die von den Bundesministerien ausgearbeitet wurden, an die Verbände weitergeleitet werden und diese dürfen dazu eine Stellungnahme abgeben. Einige Behindertenverbände, die auf Bundesebene agieren, gaben jedoch in den Interviews an, dass sie in Politikbereichen, die Menschen mit Behinderungen indirekt betreffen, von den Bundesministerien wenig bis gar nicht konsultiert werden. Eine Untersuchung der Gesetzgebungsverfahren der Bundesministerien bestätigt diese Aussagen. Ein Großteil der Verfahren zur Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung, welches für Gesetze im Bereich Berufs- und Hochschulbildung zuständig ist, enthält keine schriftlichen Stellungnahmen zugunsten von Menschen mit Behinderungen – nicht einmal vom Beauftragten der Bundesregierung für Menschen mit Behinderungen. Nur zu dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (AFBG) sind schriftliche Stellungnahmen im Namen von

³² S § 39 TH ThürSchulG; § 7 ThürMitwVo.

³³ § 99a HSchG.

Menschen mit Behinderungen vorhanden, diese wurden jedoch ausschließlich von Wohlfahrtsorganisationen verfasst³⁴.

In den Allgemeinen Geschäftsordnungen der Landesregierungen ist festgelegt, dass Interessengruppen auf Länderebene an exekutiven Entscheidungsprozessen beteiligt werden müssen³⁵. Das bedeutet, dass Behindertenverbände auf Länderebene die Möglichkeit erhalten, die Interessen von Menschen mit Behinderungen bei Gesetzgebungsverfahren zu vertreten. Die Gesetzgebungsverfahren der Exekutivorgane sind jedoch nicht besonders transparent. Die Planung und die Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen werden nicht ausreichend kommuniziert und es gibt keine öffentlichen Informationen darüber, welche Interessengruppen aus welchem Grund beteiligt wurden. Aus den Interviews mit zahlreichen Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen geht hervor, dass Behindertenverbände in indirekt wirkenden Politikbereichen, zB Schulbildung, gar nicht oder – im besten Falle – nur durch den Beauftragten für Menschen mit Behinderungen vertreten werden.

3. Partizipation an parlamentarischen Prozessen

Im Allgemeinen können Behindertenverbände an öffentlichen Anhörungen des Bundestags als eingetragene Organisation teilnehmen³⁶. Abgeordneten steht es jedoch frei, zu entscheiden, wer zu den Anhörungen eingeladen wird. In der Praxis unterscheiden sich die zu den Anhörungen der parlamentarischen Ausschüsse geladenen Experten wenig von den Experten, die bei den Gesetzgebungsverfahren der exekutiven Regierungsorgane konsultiert werden³⁷. Dementsprechend ist die Teilnahme von Personen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, an öffentlichen Anhörungen des Bundestags in Bezug auf Themen, die sich indirekt auf Menschen mit Behinderungen auswirken (auch wenn es um Berufs- oder Hochschulbildung geht) nicht sichergestellt³⁸.

Behindertenverbände auf Länderebene können ihre Ansichten zu Gesetzesvorlagen entweder schriftlich äußern oder an den entsprechenden Anhörungen der

³⁴ Mehr dazu auf der Webseite des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, die Dokumente zu den Gesetzesentwürfen enthält: <https://www.bmbf.de/de/gesetze-267.html> (29.10.2020).

³⁵ S §56 Gemeinsame Geschäftsordnung der Staatskanzlei und Ministerien des Landes Hessen (GGO); § 21 Abs 1 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien und die Staatskanzlei des Freistaat Thüringen (ThürGGO) v 11.06.2019.

³⁶ § 70 Deutscher Bundestag, „Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages“, geändert durch das dt BGBI I S 197 v 1. März 2019.

³⁷ Von Winter (2014) 179-210.

³⁸ Mehr dazu auf der Webseite des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, die Dokumente zu den Gesetzesvorlagen enthält: <https://www.bmbf.de/de/gesetze-267.html> (29.10.2020).

Länderparlamente teilnehmen³⁹. In der Praxis werden jedoch nur ausgewählte Verbände zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme und/oder zur Teilnahme an öffentlichen Anhörungen in Bezug auf Gesetzesvorlagen, die Menschen mit Behinderungen direkt betreffen, aufgefordert⁴⁰. Im Vergleich zu anderen geladenen Akteuren ist die Anzahl ihrer Vertreter und deren Redebeiträge jedoch eher unbedeutend. In Politikbereichen, die Menschen mit Behinderungen nur indirekt betreffen, aber für ihre Inklusion besonders wichtig sind (zB Schulbildung), ist die Teilnahme entweder den Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen vorbehalten (wie in Hessen⁴¹) oder gar nicht garantiert.

Dies bestätigt die Annahme, dass selektive Interessen mehr Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren⁴² haben als Behindertenverbände. Deren rechtlicher Status ist nicht umfassend und privilegiert genug, um ihr Recht auf Partizipation an Entscheidungsprozessen sowie an der Gesetzesentwicklung und -umsetzung sicherzustellen. Darüber hinaus kommen die Exekutiv- und Legislativorgane des Bundes und der Länder, die für Entscheidungsprozesse verantwortlich sind, ihrer Transparenzpflicht⁴³ häufig nicht nach. Diese schreibt eigentlich vor, dass sie „Organisationen von Personen mit Behinderungen über die Ergebnisse solcher Prozesse informieren und ihnen in einem verständlichen Format explizite Erläuterungen zu den Erkenntnissen, Erwägungen und Begründungen im Zusammenhang mit Entscheidungen geben [müssen], inwieweit ihre Ansichten berücksichtigt wurden und warum“⁴⁴. Verfahren, die eigentlich darauf ausgelegt sind, eine „pluralistische Partizipation“ sicherzustellen, versagen insbesondere in Politikbereichen, die sich indirekt auf Menschen mit Behinderungen auswirken. Darüber hinaus sind sie nachgewiesenermaßen sozial selektiv, da Gruppen, die sich nicht gut artikulieren können⁴⁵ (zB Gruppen, deren Partizipation nur durch das Treffen angemessener Vorkehrungen gewährleistet werden kann), benachteiligt werden. So zeigten beispielsweise Interviews von Behindertenverbänden auf Bundes- und Länderebene, dass die Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an Entscheidungsprozessen, Gesetzgebungsverfahren und der

³⁹ § 93 Abs 3 Geschäftsordnung des Hessischen Landtags v 27. Mai 2015 (GVBl S 222); § 79 Geschäftsordnung des Thüringer Landtags, Drucks 6/6789, 28.02.2019.

⁴⁰ S zB, Stellungnahmen Gleichstellungsgesetz (Drucks 18/1152), Ausschussvorlage AFG 18/18, Stand: 16.11.2009; Stellungnahmen Gleichstellungsgesetz (Drucks 19/2184), Ausschussvorlage SIA 19/43, Stand: 04.11.2015; Stellungnahmen Änderung Behinderten-Gleichstellungsgesetz (Drucks 20/178), Ausschussvorlage/SIA/20/1, Stand: 26.04.2019; s auch Thüringer Gesetz zur Inklusion und Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen – Drucks 6/6825.

⁴¹ Ausschussvorlagen KPA/19/40 und KPA/19/41 zu dem Gesetzentwurf Drucks 19/3846.

⁴² Von Winter (2014) 179-210.

⁴³ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 23, 33 und 43.

⁴⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018).

⁴⁵ Holtkamp et al (2006) 255.

Überwachung von Rahmenregelungen aus verschiedenen Gründen stark eingeschränkt ist: Zum einen verfügen sie nicht über einen rechtlich-privilegierten Status. Zum anderen gibt es keine Regelungen, die öffentliche Anhörungen vor der Annahme einer Entscheidung vorschreiben und Vorgaben hinsichtlich eindeutiger Zeitfenster und der Zugänglichkeit dieser Anhörungen (dazu zählt auch die Pflicht zum Treffen angemessener Vorkehrungen) beinhalten⁴⁶. Menschen mit Behinderungen, die Teil eines Beirats und/oder eines Überwachungsgremiums/einer Arbeitsgruppe sind, können nicht an Anhörungen teilnehmen, weil sie bei ihrer freiwilligen Arbeit nicht unterstützt werden. Personen, die Gebärdensprachdolmetscher oder eine Übersetzung in die Leichte Sprache benötigen, wird die Teilnahme an solchen Beiräten und Gremien aus Kostengründen verweigert. Eine Untersuchung der Gesetzgebungsverfahren und die Interviews mit den Behindertenverbänden, sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene, ergaben darüber hinaus, dass es keine transparenten, fristgerechten und automatischen Zugangsmöglichkeiten zu Gesetzgebungsverfahren der Bundes- und Länderparlamente und -ministerien gibt. Deshalb wurden die Behindertenverbände nicht über laufende legislative Prozesse der Exekutiv- und Legislativorgane informiert und konnten dementsprechend auch keine Maßnahmen diesbezüglich ergreifen. Außerdem gaben die befragten Vertreter der Behindertenverbände (insbesondere die der Landesverbände) an, dass die Konsultationsverfahren nicht barrierefrei gestaltet waren. Es gab keine Unterstützungsangebote und die Dokumente wurden im Normalfall erst eine Woche – im besten Fall zwei Wochen – vor der schriftlichen oder mündlichen Konsultation übermittelt und standen darüber hinaus nicht in einem barrierefreien Format zur Verfügung.

E. Fazit

Menschen mit Behinderungen wurden in nationalen und internationalen Normen lange Zeit nicht berücksichtigt. Doch durch ein wachsendes Bewusstsein für Menschenrechte und sich schnell entwickelnde digitale Netzwerke konnten Menschen mit Behinderungen nicht nur auf lokaler, sondern auch auf nationaler Ebene⁴⁷ und bald auch auf internationaler Ebene mobilisiert werden⁴⁸. Das Recht auf Partizipation ist nicht nur durch verschiedene Gesetze vorgeschrieben, sondern wurde auch zu einer notwendigen Voraussetzung für eine legiti-

⁴⁶ S die Anforderung in Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018) Rz 22 und 94 lit e.

⁴⁷ Köbsell (2006); Degener/von Miquel (2019).

⁴⁸ Heyer (2015); Degener/von Miquel (2019); Pettinicchio (2019).

mierte Behindertenpolitik. Es gibt allerdings einige Faktoren, die einer vollständigen, gleichberechtigten und effektiven politischen Partizipation von Menschen mit Behinderungen durch ihre entsprechenden Organisationen erschweren. Zunächst einmal ist es offensichtlich, dass durch die existierenden Richtlinien der Bundes- und Länderregierungen bestimmte Organisationen ausgeschlossen und andere bevorzugt werden, wodurch die Umsetzung des Rechts auf politische Partizipation von Behindertenverbänden am meisten gefährdet ist. Beim Vergleich verschiedener Ebenen und Bereiche wird dieses Problem noch deutlicher.

Des Weiteren kann angenommen werden, dass die Quelle und der Zweck von Fördermitteln einen entscheidenden Einfluss auf die strategische Ausrichtung und die Identitätswahl von Behindertenverbänden haben, die dementsprechend entweder als Menschenrechtsobjekte oder als Menschenrechtssubjekte agieren. Außerdem könnte dadurch auch die Möglichkeit einer gleichberechtigten Partizipation an allen relevanten bzw. fundamentalen Politikbereichen (wie zB Bildung) eingeschränkt werden. Dabei gilt dies als Grundvoraussetzung für den Erfolg⁴⁹.

Drittens ist nicht sichergestellt, dass angemessene Vorkehrungen getroffen werden, um eine gleichberechtigte Partizipation in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses⁵⁰ zu ermöglichen. Dementsprechend können Behindertenverbände – insbesondere auf Länderebene – nicht umfassend und effektiv an Entscheidungsprozessen teilnehmen.

⁴⁹ Ruß (2009).

⁵⁰ Welti (2005) 335-356.

Literatur

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018: General comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/GC/7.
- Degener, Theresia/von Miquel, Marc (Hrsg) 2018: Aufbrüche und Barrieren. Behindertenpolitik und Behindertenrecht in Deutschland und Europa seit den 1970er Jahren, Disability Studies. Körper – Macht – Differenz (2018).
- Hepp, Gerd F. 2011: Bildungspolitik in Deutschland (2011).
- Heyer, Katharina 2015: Rights Enabled: The Disability Revolution from the US, to Germany and Japan, and to the United Nations (2015).
- Hlava, Daniel 2018: Verbände behinderter Menschen, in Deinert, Olaf/Welti, Felix (Hrsg), Stichwortkommentar Behindertenrecht² (2018) 1149-1155.
- Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg/Kißler, Leo 2006: Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement (2006).
- Köbsell, Swantje 2006: The Disability Rights Movement in Germany: History, development, present state, Disability Studies Quarterly 26/2006, <https://dsq-sds.org/article/view/692> (05.11.2020).
- Pettinicchio, David 2019: The Politics of Empowerment: Disability Rights and the Cycle of American Policy Reform (2019).
- Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich 2009: Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung (2009).
- Reutter, Werner/Rütters, Peter 2007: Mobilisierung und Organisation von Interessen, in von Winter/Willems (Hrsg), Interessenverbände in Deutschland (2007) 119-138.
- Ruß, Sabine 2009: Geschichten eines Erfolgs? Die Repräsentation von Wohnungslosen in Frankreich und den Vereinigten Staaten, in Linden, Markus/Thaa, Winfried 2009: Die politische Repräsentation von Fremden und Armen (2009) 235-294.
- Schmid, Josef/Mansour, Julia I. 2007: Wohlfahrtsverbände. Interesse und Dienstleistung, in von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg), Interessenverbände in Deutschland (2007) 244-270.
- Schmid, Josef 1996: Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive (1996).
- Schröder, Heinrich Josef 1976: Gesetzgebung und Verbände (1976).
- von Willems, Ulrich 2000: Probleme, Bedingungen und Strategien der Organisation moralischer Forderungen. Elemente einer Theorie der Repräsentation allgemeiner sowie advokatorisch verfochtener Interessen, in Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hrsg), Politische Repräsentation schwacher Interessen (2000) 61-91.
- von Winter, Thomas 2014: Dimensionen des Korporatismus. Strukturmuster der Verbändebeteiligung in der Gesundheitspolitik, in von Winter/Willems (Hrsg), Interessenverbände in Deutschland (2007) 179-211.
- von Winter, Thomas/Willems, Ulrich 2009: Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policy-Forschung, in Rehder,

- von Winter/Willems (Hrsg), Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung (2009) 9-29.
- von Winter, Thomas/Willems, Ulrich 2007: Interessenverbände in Deutschland (2007).
- Weber, Jürgen 1976: Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (1976).
- Welti, Felix 2015: Korporative Beteiligung und pluralistische Beteiligungsrechte – Legitimation und Reformbedarf, in Rixen, Stephan/Welskop-Deffaa, Eva M. (Hrsg), Zukunft der Selbstverwaltung, Responsivität und Reformbedarf (2015).
- Welti, Felix 2005: Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat. Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen (2005).

Lilit Grigoryan, M. P. P.
Universität zu Köln
Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung
Klosterstraße 59 d, D-50931 Köln
Telefon: 0049 221 470 5591
l.grigoryan@uni-koeln.de

Hansjörg Hofer

Arbeitsgruppe 3:

Die Umsetzung des Art 27 UN-BRK in Österreich

Art 27 UN-BRK, die von Österreich 2008 ratifiziert wurde und am 26. Oktober 2008 (dem Staatsfeiertag) in Kraft getreten ist, räumt Menschen mit Behinderungen unter anderem das Recht auf die Möglichkeit ein, den Lebensunterhalt durch Arbeit zu verdienen, die in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen Arbeitsmarkt und Arbeitsumfeld frei gewählt oder angenommen wird. Des Weiteren verbietet die Konvention Diskriminierung aufgrund von Behinderungen jeglicher Art im Zusammenhang mit einer Beschäftigung, wobei die Auswahl-, Einstellungs- und Beschäftigungsbedingungen sowie gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ausdrücklich genannt werden.

Wenngleich Österreich die UN-BRK lediglich unter Gesetzesvorbehalt ratifiziert hat, und der einzelne Mensch mit Behinderungen daher keine unmittelbaren Ansprüche aus den in der Konvention verbrieften Rechten abzuleiten vermag, besteht doch die völkerrechtliche Verpflichtung Österreichs, einen konventionskonformen gesetzlichen und faktischen Zustand herbeizuführen. Im Folgenden soll anhand der Situation von Menschen mit Behinderungen in Werkstätten gezeigt werden, dass diese Verpflichtung nach wie vor ihrer Umsetzung harrt.

Vorzustellen ist die Tatsache, dass die Zuständigkeit für die Behindertenpolitik allgemein, aber auch für die Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen in Österreich zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt ist. Während für den offenen Arbeitsmarkt der Bund die Kompetenz innehat und es daher eine einheitliche Rechts- und Vollziehungslage (als spezielle Norm sei in diesem Zusammenhang das Behinderteneinstellungsgesetz genannt) gibt, sind für Beschäftigungsaspekte außerhalb des allgemeinen Arbeitsmarktes die Bundesländer zuständig.

Die Grenzziehung zwischen der Zuständigkeit der Länder und des Bundes erfolgt nach dem Kriterium der Arbeits(un)fähigkeit. Diese aus dem Bereich der Sozialversicherung stammende Kategorie besagt, dass jemand, dessen Arbeitsfähigkeit unter die Hälfte eines nicht beeinträchtigten Menschen in gleicher Verwendung herabgesunken ist, als arbeitsunfähig gilt und grundsätzlich Anspruch auf eine Invaliditätspension hat. In der Praxis wird bei Menschen mit

Behinderungen auch jüngeren Alters oftmals sehr rasch und ohne ausreichende Erprobungsphase Arbeitsunfähigkeit festgestellt, was zu weitreichenden lebenslangen Auswirkungen führen kann.

In einem solchen Fall sind nämlich weder das Arbeitsmarktservice noch das Sozialministeriumservice befugt, den Menschen mit Behinderungen bei der Arbeitssuche zu unterstützen. Faktisch bleibt dem/der Betroffenen – österreichweit sind das ca 23.000 Menschen mit Behinderungen – nur noch die Beschäftigung in einer Einrichtung der Tagesstruktur bzw der Beschäftigungstherapie, die in der Kompetenz der Bundesländer liegen, weshalb dem föderalen Aufbau Österreichs folgend neun in Details unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen existieren.

Gemeinsam ist diesen landesrechtlichen Regelungen allerdings, dass keine Arbeitsverhältnisse vorliegen, dass daher keine Vollversicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung gegeben ist und dass statt eines Entgelts ein bloßes Taschengeld bezahlt wird.

Es entspricht der Judikatur des OGH, die hier diskutierten Rechtsverhältnisse als primär dem Zweck der Therapie gewidmet anzusehen, bei denen es kein überwiegendes Interesse des Arbeitgebers an der Beschäftigung gebe. Mangels einer ausdrücklichen entgegenstehenden Bestimmung ist auch keine Vollversicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung vorgesehen, immerhin sind die Menschen mit Behinderungen seit 2011 in die gesetzliche Unfallversicherung einbezogen. Anstelle eines Entgelts für die erbrachte Leistung gebührt den Menschen mit Behinderungen in den Werkstätten lediglich ein Taschengeld, das – leicht unterschiedlich – um die 100 Euro monatlich beträgt.

Die skizzierte Konstruktion bewirkt, dass die in Einrichtungen der Tagesstruktur oder der Beschäftigungstherapie tätigen Menschen mit Behinderungen, die zu einem Teil durchaus marktfähige Arbeit leisten, ihren Lebensunterhalt im Regelfall aus der (erhöhten) Familienbeihilfe, aus einer allfälligen Waisenpension und aus Transferleistungen der Behindertenhilfe oder der Sozialhilfe bestreiten müssen.

Neben daraus resultierenden ökonomischen Nachteilen ist aus menschenrechtlicher Sicht vor allem zu konstatieren, dass diese Menschen mit Behinderungen ihr Leben lang den rechtlichen Status von Kindern aufweisen.

Es ist evident, dass die österreichische Rechtslage bezüglich der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur in keiner Weise den Vorgaben der UN-BRK gerecht wird.

Bei den Werkstätten kann von einem offenen, integrativen Umfeld keine Rede sein, von BetreuerInnen abgesehen sind dort ausschließlich Menschen mit Behinderungen tätig, der konkrete Beschäftigungsplatz wird in der Regel auch nicht frei gewählt, sondern richtet sich nach der Verfügbarkeit freier Plätze. Dass der Lebensunterhalt nicht einmal ansatzweise aus einem monatlichen Taschengeld von vielleicht 100 Euro bestritten werden kann, bedarf keiner näheren Erklärung.

Um wenigstens eine Annäherung an die Standards der UN-BRK herbeizuführen, erscheinen jedenfalls die folgenden Maßnahmen unabdingbar:

- Überarbeitung der Kriterien für die Feststellung der Arbeitsunfähigkeit mit Einführung einer ausreichend langen Erprobungsphase unter realistischen Arbeitsbedingungen und unter Berücksichtigung vorhandener Unterstützungsstrukturen technischer und personaler Art.
- Vollversicherung in der gesetzlichen Sozialversicherung für Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen der Tagesstruktur; erst durch eine eigenständige Kranken- und Pensionsversicherung wird eine selbstbestimmte und diskriminierungsfreie Lebensführung von Menschen mit Behinderungen ermöglicht.
- Erarbeitung eines adäquaten Modells für eine Entgeltzahlung an die beschäftigten Menschen mit Behinderungen.

Die zu treffenden Maßnahmen sind bekannt und ließen sich in einer überschaubaren Zeitspanne umsetzen. Selbstverständlich würde die Implementierung der Vorgaben der UN-BRK Mehraufwendungen bedingen – die allerdings durch Rückflüsse aus Steuern und Beiträgen sowie durch den Entfall von Transferleistungen stark relativiert würden – dies darf aber kein Grund dafür sein, die verbrieften Menschenrechte von 23.000 Menschen mit Behinderungen in Österreich wissentlich und langfristig zu missachten. Zur Umsetzung des Art 27 UN-BRK in diesem Bereich sind die Länder und der Bund aufgerufen, da befriedigende Ergebnisse nur durch das Zusammenwirken von bundes- und landesgesetzlichen Regelungen zu erzielen sind.

Dr. Hansjörg Hofer
Bundesbehindertenanwalt
Babenbergerstraße 5, A-1010 Wien

Yi-Chun Chou

Pflege oder Beschäftigung?

Ein Vergleich der gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Ostasien und Deutschland nach der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention¹

Abstract

In der vorliegenden Arbeit werden die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan nach der Umsetzung der UN-BRK und aus Perspektive des ostasiatischen „produktivistischen“ Wohlfahrtsregimes untersucht. Mit dem Begriff ostasiatisches „produktivistisches“ Wohlfahrtsregime werden Sozialsysteme bezeichnet, in denen gesetzliche Regelungen im Bereich der Sozialpolitik oft nur umgesetzt werden, wenn sie für das wirtschaftliche Wachstum von Vorteil sind. Wenn eine solche Regelung eine verstärkte Belastung für den Arbeitgeber darstellt und somit dem wirtschaftlichen Wachstum entgegenwirkt, wird sie nicht umgesetzt. Durch die Anforderungen der UN-BRK entstehen jedoch höhere Kosten für den Arbeitgeber, denn um das Recht auf Arbeit für Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen, müssen beispielsweise barrierefreie Arbeitsplätze geschaffen und angemessene Vorkehrungen getroffen werden. Die Studie zeigt, dass sich Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan unter anderem durch niedrige Löhne auszeichnen und es Schwierigkeiten gibt, die Arbeitsplätze in den offenen Arbeitsmarkt zu transferieren. Das bedeutet, dass es auch nach der Umsetzung der UN-BRK keine sichtbaren Veränderungen gibt. Die Regierungen der drei Länder wollen nicht, dass Arbeitgeber durch die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen höhere Kosten tragen müssen. Somit werden die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten eindeutig durch das „produktivistische“ Wohlfahrtsmodell in den drei Ländern beeinflusst. Hiermit möchte sich die Autorin bei allen Kollegen und Assistenten bedanken, die einen Beitrag zu dieser Studie geleistet haben. Diese Arbeit wurde im Rahmen des Forschungsprojekts des Ministeriums für Wissenschaften und Technologie in Taiwan unterstützt (Projektnummer: MOST 108-2410-H-031-065-MY2). Die Erstellung der vorliegenden Arbeit wäre ohne diese Beiträge nicht möglich gewesen.

¹ Die Übersetzung des Beitrags von Englisch auf Deutsch wurde von der vereidigten Übersetzerin Katharina Schiffmann der SprachUnion durchgeführt.

A. Einleitung

Taiwan, Japan und Südkorea unterscheiden sich zwar in Bezug auf ihre Sprache und Geschichte, eines haben sie jedoch gemeinsam: Es sind hoch industrialisierte und demokratische Länder mit einem relativ guten Wohlfahrtsystem. Oftmals lassen sie sich sogar von den Wohlfahrtsystemen der anderen Länder inspirieren. Dies zeigt sich vor allem an ihrer Sozial- und Arbeitspolitik, die in enger Verbindung mit den Menschenrechten für Menschen mit Behinderungen steht. Da sich Japan auch aktiv an westeuropäischen Ländern wie Deutschland orientiert, nutzen Taiwan und Südkorea es oftmals als Vorbild für die Umsetzung von Maßnahmen in ihrem eigenen Wohlfahrtsystem. Sozialgesetze, die sich auf Menschen mit Behinderungen beziehen, stellen dabei keine Ausnahme dar. Die Sozialsysteme in den drei Ländern basieren alle zu großen Teilen auf einer Sozialversicherung, was den Einfluss des deutschen Sozialversicherungsmodells belegt.

Darüber hinaus übten die USA nach dem Zweiten Weltkrieg einen starken politischen Einfluss auf die drei Länder aus. Das amerikanische Wohlfahrtsregime ist eher liberal und basiert auf Sozialhilfe, Eigenverantwortung und niedrigen Steuern. Durch den starken politischen und wirtschaftlichen Einfluss der USA wurde auch die Sozialpolitik in den oben genannten drei Ländern geprägt. Zu guter Letzt ist der Konfuzianismus wie in den meisten ostasiatischen Ländern auch in Japan, Taiwan und Südkorea von großer Bedeutung. Eine konfuzianische Gesellschaft zeichnet sich vor allem dadurch aus, dass die Familie im Mittelpunkt steht, viel Wert auf Respekt für ältere Menschen gelegt wird und Bildung sehr wichtig ist.

Durch die Kombination der westeuropäischen Sozialversicherungssysteme, der liberalen, kapitalistischen Wirtschaft in den USA und des Konfuzianismus hat sich in den drei Ländern ein einzigartiges ostasiatisches Wohlfahrtsregime mit unterschiedlichen Eigenschaften herausgebildet. Dies gilt auch für die Behindertenwerkstätten. Die UN-BRK, die erst seit kurzem in den drei Staaten umgesetzt wird, legt großen Wert auf eine Behindertenpolitik, bei der die allgemeinen Menschenrechte im Mittelpunkt stehen. Um dies zu gewährleisten, müssen die Regierungen spezielle Institutionen aufbauen. Die Frage, ob die UN-BRK das Potential hat, die Behindertenpolitik in den ostasiatischen Ländern zu verändern, sollte unbedingt näher untersucht werden. Der Hauptzweck dieses Artikels ist es, die wichtigsten Eigenschaften der gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan und die Gründe für die Umsetzung dieser Bestimmungen näher zu beleuchten. Darüber hinaus sollen die Reaktionen der drei Länder auf die UN-BRK untersucht werden.

B. Gesetzliche Bestimmungen für Behindertenwerkstätten im ostasiatischen „produktivistischen“ Wohlfahrtsregime in der Umsetzungsphase der UN-BRK

1. Das „produktivistische“ ostasiatische Wohlfahrtsregime

Neue Industrieländer wie Taiwan, Japan, Südkorea, Hongkong und Singapur zeichnen sich durch ein starkes Wirtschaftswachstum und einen hohen Rang im UN-Index der menschlichen Entwicklung (HDI) aus. Viele Wissenschaftler sind der Ansicht, dass die in den ostasiatischen Ländern vorherrschenden Wohlfahrtssysteme einzigartig sind und sich von der Klassifizierung, die Esping-Andersen auf Grundlage der westlichen Länder aufstellte, stark unterscheiden.² Jones bezeichnet sie als „ostasiatische Wohlfahrtsregimes“.³ Diese Art des Wohlfahrtsregimes könnte zum Wirtschaftswachstum, zu relativ niedrigen Sozialausgaben, zu einer langsamen Wohlfahrtsentwicklung und zu einem starken Fokus auf kindliche Pietät und Familienzusammenhalt beigetragen haben. Genau genommen befindet sich die Sozialgesetzgebung in ostasiatischen Ländern noch mitten im Entwicklungsprozess, dh ihre Eigenschaften verändern sich im Laufe der Zeit.

Es gibt viele Theorien über die unterschiedlichen Eigenschaften der Wohlfahrtsregimes und entsprechende Auslegungsmöglichkeiten. Dazu gehören beispielsweise Studien zum Thema Konfuzianismus und Familialismus aus der kulturellen Perspektive⁴, zum Thema produktivistische oder entwicklungspolitische Wohlfahrtsregimes (sogenannte „developmental welfare regimes“) aus einer wirtschaftlichen Perspektive⁵ und über die politische Demokratie oder die gebildeten politischen Institutionen aus einer politischen Perspektive⁶. Bei den Untersuchungen des ostasiatischen Wohlfahrtsregimes standen jedoch nur selten die gesetzlichen Bestimmungen für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen im Mittelpunkt. In diesen Gesetzen sind oftmals Verpflichtungen für den Arbeitgeber festgelegt, durch die zusätzliche Kosten für die Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen verursacht werden. Aus diesem Grund erscheint es sinnvoll, die ostasiatische Beschäftigungspolitik für Menschen mit Behinderungen aus Perspektive des produktivistischen Wohlfahrtsregimes zu untersuchen.

² Esping-Andersen (1990).

³ Jones (1993).

⁴ Jones (1993); Croissant (2004).

⁵ Holliday (2000); Wood/Gough (2006).

⁶ Ramesh (2003).

Die Sozialpolitik der westlichen Länder zeichnet sich oftmals dadurch aus, dass sie der Marktwirtschaft entgegenwirkt⁷. Im Gegensatz dazu ist die Sozialpolitik ostasiatischer Staaten darauf ausgelegt, die Entwicklung der Marktwirtschaft zu unterstützen. Gough (1999) bezeichnet sie deshalb als „marktkompatibel“. Auch bei Wood/Gough (2006) wird erwähnt, dass die produktivistischen Wohlfahrtsregimes in ostasiatischen Ländern die wirtschaftliche Entwicklung begünstigen sollen. Die Sozialpolitik ist der wirtschaftlichen Entwicklung demnach untergeordnet. Die Beziehung zwischen dem produktivistischen Wohlfahrtsregime und der Sozialpolitik in Ostasien kann mit den folgenden zwei Sätzen charakterisiert werden. Erstens: Die Regierungen wollen sicherstellen, dass Industriebereiche nicht zu viel für die Sozialpolitik zahlen müssen, was ihren Gewinn verringern und ihre wirtschaftliche Entwicklung schwächen würde. Zweitens: Wenn es Sozialgesetze gibt, die für die wirtschaftliche Entwicklung förderlich sind, werden sie von den Regierungen umgesetzt. Dies gilt zB in den Bereichen Bildung und Gesundheitswesen, durch die gute Arbeitskräfte für die verschiedenen Industriezweige zur Verfügung gestellt werden.

Zur Beschreibung des ostasiatischen Wohlfahrtsregimes wird auch oft die Bezeichnung „developmental welfare regime“ herangezogen.⁸ Dieses Konzept ist dem des produktivistischen Wohlfahrtsregimes sehr ähnlich und bezieht sich auf die Art der Sozialpolitik, die der Staat zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums nutzt. Lee und Ku (2003) untersuchten die Eigenschaften der Sozialpolitik in Japan, Südkorea und Taiwan und fanden heraus, dass die Sozialgesetzgebung in Taiwan und Südkorea eine „entwicklungs-/akkumulationsorientierte“ Struktur hat. Somit hat sich dort ein „developmental welfare regime“ herausgebildet, das sich von denen der westlichen Länder unterscheidet. Das japanische Wohlfahrtsregime weist eine Kombination dieser Eigenschaften auf und zählt ebenfalls zu den „developmental welfare regimes“.

2. Gesetzliche Bestimmungen für Behindertenwerkstätten im Zwiespalt zwischen den Anforderungen der UN-BRK und den Zielen der produktivistischen Wohlfahrtsstaaten

In vielen Ländern gibt es Behindertenwerkstätten. Taiwan, Japan und Südkorea sind da keine Ausnahmen. Bei Behindertenwerkstätten handelt es sich um abgegrenzte Arbeitsplätze, in denen häufig Arbeitskräfte mit Behinderungen ohne

⁷ Esping-Andersen (1985).

⁸ Lee/Ku (2003).

besondere Qualifikationen eingesetzt werden, die an ihrem Arbeitsplatz weitgehend von der Gesellschaft isoliert sind und denen nur niedrige Löhne gezahlt werden. In den drei oben genannten Ländern wurde die UN-BRK, die von der UN-Vollversammlung im Jahr 2006 beschlossen wurde, mittlerweile umgesetzt. Gemäß Art 27 UN-BRK, der sich direkt mit dem Thema Beschäftigung befasst, sind die Regierungen der Vertragsstaaten für die Schaffung von gemeinsamen, barrierefreien Arbeitsplätzen, für das Treffen angemessener Vorkehrungen und für die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Arbeitsumfeldes zuständig.⁹ In Bezug auf barrierefreie Einrichtungen und angemessene Vorkehrungen sind Behindertenwerkstätten im Vergleich zum offenen Arbeitsmarkt deutlich bessergestellt. Das liegt daran, dass die Behindertenwerkstätten speziell auf Menschen mit Behinderungen zugeschnitten sind. Doch aufgrund der niedrigen Löhne und der isolierten, abgegrenzten Arbeitsplätze verletzen diese Werkstätten oft die Prinzipien der UN-BRK; insbesondere hinsichtlich der Anti-Diskriminierungsvorgaben.

Aus Sicht der UN-BRK lässt sich das Problem mit den Behindertenwerkstätten am besten lösen, indem Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen auf dem offenen Arbeitsmarkt geschaffen werden, bei denen sie die für die Ausübung ihrer Arbeit notwendige Unterstützung erhalten. Zusätzlich dazu sollten die Vertragsstaaten Anti-Diskriminierungsgesetze erlassen, um zu vermeiden, dass Menschen mit Behinderungen an ihrem Arbeitsplatz diskriminiert werden. Durch das Schaffen von barrierefreien Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen und das Treffen angemessener Vorkehrungen entstehen jedoch höhere Kosten. Die Arbeitgeber sollten für die Arbeit zahlen, die von Menschen mit Behinderungen geleistet wird. Durch Anti-Diskriminierungsgesetze könnten sie jedoch in ihren Möglichkeiten, Löhne und Arbeitsbedingungen anzupassen, eingeschränkt werden. Wenn die Regierungen Behindertenwerkstätten schließen und Arbeiter mit Behinderungen in den offenen Arbeitsmarkt integrieren würde, müssten die Arbeitgeber also viel höhere Kosten tragen.

In Japan, Südkorea und Taiwan wurde die UN-BRK mittlerweile umgesetzt. Japan unterzeichnete die UN-BRK im Jahr 2007, ratifizierte sie im Jahr 2014 und reichte den ersten Staatenbericht im Jahr 2016 ein. Von der Unterzeichnung der UN-BRK bis zu ihrer Ratifizierung verging viel Zeit. In den sieben Jahren, die dazwischen lagen, erließ Japan in Vorbereitung auf die innerstaatliche Ratifizierung der UN-BRK einige wichtige Gesetze für Menschen mit Behinderungen, insbesondere das Gesetz zur Beseitigung der Diskriminierung

⁹ Welti (2017).

von Menschen mit Behinderungen (AEDP) im Jahr 2013. Südkorea unterzeichnete die UN-BRK im Jahr 2008 und ratifizierte sie noch im selben Jahr. Der erste Staatenbericht wurde 2014 eingereicht und die abschließenden Bemerkungen dazu im Jahr 2018 übermittelt. Der zweite und der dritte Staatenbericht wurden ebenfalls eingereicht.

	Japan	Südkorea	Taiwan
Unterzeichnung der UN-BRK	2007	2008	
Ratifizierung der UN-BRK	2014	2008	2014
Einreichen des ersten Staatenberichts	2016	2011	2016
Die abschließenden Bemerkungen zum ersten Staatenbericht		2014	2017
		Einreichen des zweiten und dritten Staatenberichts im Jahr 2018	Einreichen des zweiten Staatenberichts voraussichtlich 2020

Tabelle 1: Entwicklung der UN-BRK in Japan, Südkorea und Taiwan, Quelle von Yi-Chun Chou 2020 organisiert

Taiwans Erfahrung mit der UN-BRK unterscheidet sich stark von derjenigen Japans und Südkoreas. Da Taiwan kein UN-Mitglied ist, kann es weder die UN-BRK noch andere internationale Konventionen der UN unterzeichnen. Im Jahr 2014 erließ Taiwan als Antwort auf die Forderungen von Behindertenrechtsorganisationen allerdings ein Gesetz, das die Umsetzung der UN-BRK garantieren sollte. Die taiwanesisische Regierung erarbeitete ihren ersten Staatenbericht schon 2016 und 2017 lud sie Experten nach Taiwan ein, um den Bericht zu überprüfen und abschließende Bemerkungen dazu zu formulieren. Dieses Jahr wird die taiwanesisische Regierung den zweiten UN-BRK-Staatenbericht fertigstellen.

Das ostasiatische produktivistische Wohlfahrtsregime zeichnet sich dadurch aus, dass die Regierungen vor der Umsetzung eines Sozialgesetzes überprüfen, ob es eine Last für den Arbeitgeber darstellen oder für die wirtschaftliche Entwicklung förderlich sein wird. In diesem Artikel werden deshalb die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Taiwan, Japan und Südkorea nach der Umsetzung der UN-BRK analysiert. Dadurch kann festgestellt werden, ob der Plan, mit dem die Regierung Arbeitgeber dazu bringen will,

barrierefreie Arbeitsplätze zu schaffen, Unterstützungsangebote bereitzustellen und nicht-diskriminierende Arbeitsbedingungen zu garantieren, im Einklang mit der UN-BRK steht oder der Ausrichtung des produktivistischen Wohlfahrtsregimes folgt.

C. Gesetzliche Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan

Aus Statistiken zum Bevölkerungsanteil und zur Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen in Japan, Südkorea und Taiwan können grundlegende Informationen gezogen werden, um die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten besser zu verstehen. In Bezug auf den Bevölkerungsanteil und die Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen in den drei Ländern lassen sich zwei Gemeinsamkeiten feststellen. Die erste Gemeinsamkeit ist ein relativ geringer Bevölkerungsanteil von 5-6 % in allen drei Ländern. In Deutschland liegt dieser im Vergleich dazu bei 10 %. Daraus lässt sich schließen, dass es in den drei ostasiatischen Ländern relativ schwierig ist, einen Behindertenstatus zu erlangen. Das könnte auch damit zusammenhängen, dass die meisten Sozialleistungen für Menschen mit Behinderungen nur ausgezahlt werden, wenn man über einen Behindertenausweis verfügt.¹⁰ Aufgrund der unpräzisen Definition einer „Behinderung“ und ihres rechtlichen Status können erhöhte finanzielle Belastungen entstehen.

Darüber hinaus gibt es in allen drei ostasiatischen Ländern eine relativ geringe Beschäftigungsquote von Menschen mit Behinderungen (zwischen 20-40 %). In Deutschland waren im Vergleich über 60 % der Menschen mit Behinderungen erwerbstätig. Ein möglicher Grund hierfür ist ein relativ hoher Anteil von Menschen mit Behinderungen, die nicht arbeitsmarktfähig sind.¹¹ Dies steht in engem Zusammenhang mit der Effektivität von Bildungsangeboten und Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation, die für Menschen mit Behinderungen angeboten werden. Auch die Existenz von Behindertenwerkstätten wird oftmals damit in Verbindung gebracht.

In Japan gibt es drei Arten von Behindertenwerkstätten: zwei im Bereich Beschäftigung und eine im Bereich Sozialfürsorge. Die Behindertenwerkstätten im Bereich Beschäftigung können in Typ A und Typ B unterschieden werden. In einer Werkstatt vom Typ A wird Menschen mit Behinderungen ein Mindeststundenlohn gezahlt. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle Menschen mit Behinderungen auch einen monatlichen Mindestlohn erhalten. Ungefähr 40 % der Menschen mit Behinderungen, die in einer Werkstatt vom Typ A beschäftigt sind, können erfolgreich in den offenen Arbeitsmarkt integriert werden. In den

¹⁰ Chou (2018b).

¹¹ Chou (2018b).

Werkstätten vom Typ B ist die Arbeit relativ einfach, aber dadurch ist auch der Lohn geringer als in einer Werkstatt vom Typ A. Es gibt viel Kritik an den japanischen Behindertenwerkstätten dieses Typs, da man der Ansicht ist, dass sie sich vor allem in Bezug auf den Lohn und die Art der Arbeit stark von einem normalen Arbeitsplatz unterscheiden.¹² In den Behindertenwerkstätten im Bereich Sozialfürsorge werden Menschen mit Behinderungen berufliche Rehabilitations- und Therapiemaßnahmen angeboten.

Auch in Südkorea können drei Arten von Behindertenwerkstätten unterschieden werden. Eine davon ist besonders arbeitsmarktfähigen Menschen mit Behinderungen vorbehalten, die nur aufgrund von nicht gewährleisteter Barrierefreiheit und sozialen Einschränkungen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Die Arbeitnehmer in diesen Werkstätten erhalten einen Mindestlohn. In der zweiten Werkstattart werden Rehabilitationsmaßnahmen und Ausbildungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen angeboten, die eine relativ geringe Arbeitsmarktfähigkeit haben. Diese Werkstätten verfolgen den Zweck, die Arbeitsmarktfähigkeit von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, ua in Bezug auf die Arbeitsmoral und -fähigkeiten. Darüber hinaus gibt es in Südkorea auch Behindertenwerkstätten, die Anpassungstraining und Ausbildungsangebote für Menschen mit schweren Behinderungen bereitstellen.¹³ Nur in den erstgenannten Werkstätten erhalten die Beschäftigten einen Mindestlohn. In den abschließenden Bemerkungen der UN im Jahr 2014 wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die meisten Menschen mit Behinderungen in Südkorea keinen Mindestlohn erhalten, und dass diesbezüglich Verbesserungen vorgenommen werden sollten.

Im Vergleich mit Japan und Südkorea fällt auf, dass es in Taiwan nur eine Art von Behindertenwerkstatt im Bereich Beschäftigung gibt. Die Menschen mit Behinderungen, die in diesen Werkstätten arbeiten, haben zwar eine Sozialversicherung, erhalten aber entsprechend einer gesetzlichen Vorgabe Löhne, die deutlich unter dem Mindestlohn liegen. Nur ein kleiner Anteil von Menschen mit Behinderung erhält den Mindestlohn. Die meisten Beschäftigten mit Behinderungen arbeiten sehr lange in den Behindertenwerkstätten, da es Schwierigkeiten gibt, sie in den offenen Arbeitsmarkt zu integrieren.¹⁴ Auch in Taiwan gibt es Behindertenwerkstätten im Bereich Sozialfürsorge. Dort werden – wie in Japan – Rehabilitations- und Therapiemaßnahmen angeboten. Da diese Werkstätten dem Bereich Sozialfürsorge angehörig sind, erhalten die Beschäftigten keine festen Gehaltszahlungen. Sie bekommen dementsprechend weniger Geld als die Beschäftigten in einer der erstgenannten Werkstätten. In der

¹² Chou (2018b).

¹³ Jeon (2019).

¹⁴ Chou/Lai (2009).

abschließenden Bemerkung der IRC wird darauf hingewiesen, dass die taiwanische Regierung Menschen mit Behinderungen beim Übergang von einer isolierten Beschäftigung in einer Behindertenwerkstatt zu einer Beschäftigung im offenen Arbeitsmarkt unterstützen sollte. Dort wird auch vorgeschlagen, dass Taiwan die Behindertenwerkstätten nach und nach vollständig schließen sollte.

D. Vergleich

Die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in den drei ostasiatischen Ländern weisen einige gemeinsame Merkmale auf. In diesem Abschnitt erfolgt ein einfacher Vergleich zwischen diesen Gemeinsamkeiten und den Merkmalen deutscher Behindertenwerkstätten.

Gemeinsamkeiten der gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan	Gesetzliche Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Deutschland
Die meisten Menschen mit Behinderungen erhalten weniger als den Mindestlohn. Sogar zusammen mit Behindertenleistungen reicht dies oft nicht für ein unabhängiges Leben aus.	Die meisten Menschen mit Behinderungen haben nur geringe wirtschaftliche Garantien.
Die meisten Werkstätten sind klein und befinden sich in dicht besiedelten Gemeinden.	Die meisten Werkstätten sind groß und befinden sich in weniger dicht besiedelten Gemeinden.
Es ist nach wie vor schwierig, die Auswirkungen der UN-BRK auf die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten zu beurteilen.	Es ist nach wie vor schwierig, die Auswirkungen der UN-BRK auf die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten zu beurteilen.

Tabelle 2: Vergleich zwischen Ostasien und Deutschland, Quelle von Yi-Chun Chou 2020 organisiert

Erstens: Alle drei Länder haben gemeinsam, dass die meisten der in den Werkstätten beschäftigten Menschen mit Behinderungen weniger als den Mindestlohn erhalten. Obwohl in den japanischen Behindertenwerkstätten vom Typ A manchmal der Mindestlohn gezahlt wird und es in Südkorea ebenfalls bestimmte Werkstätten gibt, die auf die Zahlung eines Mindestlohns ausgelegt

sind, stellen diese nur einen kleinen Anteil der Löhne aller Behindertenwerkstätten in den drei Ländern dar. Dadurch ist es auch trotz der zusätzlichen Auszahlung von Behindertenleistungen für die meisten Menschen mit Behinderungen schwierig, ein eigenständiges Leben zu führen. In Deutschland ist die Situation von Menschen mit Behinderungen, die in Behindertenwerkstätten arbeiten, vor allem durch die wirtschaftlichen Mindestgarantien deutlich anders.

Zweitens: Die meisten der Behindertenwerkstätten in den drei Ländern befinden sich in dicht besiedelten Gebieten. Diese Aussage basiert auf den Beobachtungen verschiedener Wissenschaftler im Laufe mehrerer Jahre. Im Vergleich zu Deutschland, das eine relativ große geographische Fläche hat, sind die Staatsgebiete von Taiwan, Japan und Südkorea kleiner und dichter besiedelt. Darüber hinaus sind die Behindertenwerkstätten in den drei Ländern viel kleiner als die in Deutschland. In Deutschland arbeiten mindestens 120 Menschen mit Behinderungen in einer Behindertenwerkstatt. Im Gegensatz dazu sind es im Durchschnitt nur 20 Menschen mit Behinderungen in südkoreanischen Werkstätten, ungefähr 14 in Taiwan und ungefähr 20 in Japan. Es ist dementsprechend leichter, Orte in den Städten zu finden, an denen eine Werkstatt eingerichtet werden kann. Es ist offensichtlich, dass die isolierte Arbeitssituation in Behindertenwerkstätten in ostasiatischen Ländern nicht so stark kritisiert wird wie in Deutschland.

Drittens: Die Auswirkungen der UN-BRK auf die Behindertenwerkstätten lassen sich in allen drei Ländern nach wie vor nur schwer beurteilen. Obwohl die südkoreanische Regierung in den vergangenen Jahren einige positive Maßnahmen umgesetzt hat, darunter die Förderung von Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen im offenen Arbeitsmarkt, können die Anforderungen der UN-BRK nur schwer eingehalten werden. Zu diesen Anforderungen zählen unter anderem eine diskriminierungsfreie Behandlung von Beschäftigten mit Behinderungen und die Zahlung desselben Mindestlohns, den auch Menschen ohne Behinderungen erhalten. Dies gilt auch für Behindertenwerkstätten. Der Anteil von Menschen mit Behinderungen, die eine Behindertenwerkstatt verlassen und in den offenen Arbeitsmarkt integriert werden, ist in Südkorea immer noch sehr gering. Darüber hinaus wurde die gesetzliche Regelung, die vorschreibt, dass Beschäftigte mit Behinderungen keinen Mindestlohn erhalten dürfen, immer noch nicht angepasst.

Die taiwanesishe Regierung will ihre Behindertenwerkstätten nicht schließen. Sie arbeitet jedoch hart daran, Werkstätten mit Fertigungsaufträgen zu unterstützen und das Lohnniveau für Beschäftigte mit Behinderung zu erhöhen, indem Gewinne maximiert werden. Es ist jedoch möglich, dass diese Bemühungen aufgrund der geringen Anzahl von Behindertenwerkstätten in Taiwan

wirkungslos bleiben. So könnte es bspw dazu kommen, dass Behindertenwerkstätten zu viele Fertigungsaufträge für ihre Produktionskapazitäten erhalten. Dann müssten Aufträge an andere Fabriken in Privatbesitz weitergegeben werden, damit die Fertigungsverträge erfüllt werden können. Dies würde wiederum dazu führen, dass die Behindertenwerkstätten und Maßnahmen zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen immer mehr an Bedeutung verlieren und sie vollständig vom Arbeitsmarkt verschwinden.

Obwohl alle drei Länder nach der Umsetzung der UN-BRK einige Maßnahmen getroffen haben, scheint es, als hätten sich die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten im Allgemeinen nicht besonders geändert. Dies bezieht sich insbesondere auf die weiterhin niedrigen Löhne und die fehlenden Zugangsmöglichkeiten zum offenen Arbeitsmarkt. Die Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen auf die Förderung von Arbeitsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen im offenen Arbeitsmarkt und auf die Gewährleistung von angemessenen Arbeitsbedingungen müssen jedoch noch untersucht werden. Das bedeutet, dass auch eine Veränderung der gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Betracht gezogen werden muss.

Deutschland befindet sich in einer ähnlichen Situation. Die abschließenden Bemerkungen zu Deutschlands erstem UN-BRK-Staatenbericht wiesen eindeutig darauf hin, dass Deutschland seine Behindertenwerkstätten schließen sollte. Das führte zwar dazu, dass Deutschland im Jahr 2017 ein Gesetz zur beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen erließ, in dem vorgeschrieben wurde, dass neu eingerichtete Werkstätten kleiner und näher an den Gemeinden sein und über verbesserte Zugangsmöglichkeiten zum offenen Arbeitsmarkt verfügen sollten. Die grundlegenden Probleme der bereits bestehenden Werkstätten bleiben jedoch bestehen, und es scheint bis auf weiteres auch keine offensichtlichen Lösungen dafür zu geben.¹⁵

E. Fazit

Um die Situation in Bezug auf Behindertenwerkstätten zu verbessern, wird nicht nur der Ansatz verfolgt, die vorhandenen Werkstätten zu schließen, sondern stattdessen mehr Beschäftigungsmöglichkeiten im offenen Arbeitsmarkt zu schaffen. Gemäß der UN-BRK sollten in diesem Zuge Maßnahmen zur Entwicklung und Durchsetzung von Anti-Diskriminierungsgesetzen und zur Schaffung von barrierefreien Arbeitsplätzen getroffen werden. Dabei muss

¹⁵ Chou (2018a).

ebenfalls berücksichtigt werden, dass in manchen Fällen angemessene Vorkehrungen getroffen werden müssen, damit Menschen mit Behinderungen ihre Arbeit ausüben können. Durch diese Maßnahmen können Arbeitgebern, die Menschen mit Behinderungen einstellen, höhere Kosten entstehen. Sollten sie jedoch nicht umgesetzt werden, und die Regierung keine Absicht haben, das Kostenproblem zu lösen, könnte die Schließung von Behindertenwerkstätten die Situation noch weiter verschlimmern. Durch das Fehlen von Beschäftigungsmöglichkeiten würden beispielsweise mehr Menschen mit Behinderungen soziale Betreuungsangebote in Anspruch nehmen müssen.

Die gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan sind auch nach der Umsetzung der UN-BRK größtenteils gleich geblieben. Einer der Hauptgründe dafür sind anscheinend die Kosten, die durch die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten im offenen Arbeitsmarkt verursacht werden. Für dieses Problem gibt es noch keine Lösung. Die „produktivistische“ Ausrichtung des ostasiatischen Wohlfahrtsregimes könnte also dazu beigetragen haben, dass die Versuche, die gesetzlichen Bestimmungen für die Behindertenwerkstätten in Japan, Südkorea und Taiwan zu verbessern, größtenteils ineffektiv geblieben sind.

Im Rahmen der vorstehenden Analyse konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den gesetzlichen Bestimmungen für Behindertenwerkstätten in Deutschland und den drei ostasiatischen Ländern ausgemacht werden. In allen Ländern erhalten die Beschäftigten mit Behinderungen nur niedrige Löhne und es gibt Schwierigkeiten, sie aus den Werkstätten in den offenen Arbeitsmarkt zu transferieren. Aufgrund dieser Gemeinsamkeiten wurde in den abschließenden Bemerkungen des UN-BRK-Ausschusses gleichermaßen von allen vier Ländern gefordert, die Behindertenwerkstätten zu schließen. Unterschiede zwischen den Behindertenwerkstätten der vier Länder gibt es insbesondere hinsichtlich ihrer Nähe zur Gesellschaft und ihrer Größe. Diese Faktoren wirken sich auch darauf aus, ob die Beschäftigten mit Behinderungen in Kontakt mit anderen Menschen kommen.

Zu guter Letzt sollte ein wichtiger Punkt im wissenschaftlichen Diskurs berücksichtigt werden. Aus der jüngsten Forschung der Autorin lässt sich schließen, dass alle drei ostasiatischen Länder die Möglichkeit haben, ihre Behindertenwerkstätten neu zu konzipieren und den Fokus auf Angebote der Sozialfürsorge zu legen, anstatt Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen anzubieten. Sollte jedoch eines der Länder solche Änderungen vornehmen, um der Kritik des UN-BRK-Ausschusses hinsichtlich niedriger Löhne und Diskriminierung zu entgehen, muss besonders auf die möglichen Auswirkungen

geachtet werden. Die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen im Bereich Beschäftigung würde durch eine solche politische Neuausrichtung nicht einfach verschwinden, sondern dann unter dem Deckmantel der Sozialfürsorge stattfinden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich der Rückzug von Menschen mit Behinderungen aus dem Bereich Beschäftigung auf jeden Fall negativ auf die Versuche auswirken wird, ein barriere- und diskriminierungsfreies Arbeitsumfeld zu schaffen, in dem Menschen mit Behinderungen durch angemessene Vorkehrungen unterstützt werden.

Literatur

- Chou, Yi-Chun/ Lai, Jin-Lian 2009: The Analysis of sheltered workshops in Taiwan - 台灣庇護工場現況分析：理論與實務 (2009).
- Chou, Yi-Chun 2018a: Comparison of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Sheltered Workshop Policies in Sweden, Germany, and the United State, *Journal of the Sociological Society of West Japan* 16/2018, 85-94.
- Chou, Yi-Chun 2018b: Sheltered workshop policies for people with disabilities in Taiwan and Japan, in Wansing, Gudrun/Welti, Felix/Schäfers, Markus (Hrsg), *The Right Work for Persons with Disabilities: International Perspectives* (2018) 343-357.
- Croissant, Aurel 2004: Changing welfare regimes in East and Southeast Asia: Crisis, change and challenge, *Social Policy & Administration* 5/2004, 504-524.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990).
- Esping-Andersen, Gøsta 1985: *Politics against markets: the social democratic road to power* (1985).
- Gough, Ian 1999: Social welfare and competitiveness: social versus system integration? *Capitalism and Social Cohesion* (1999) 85-106.
- Holliday, Ian 2000: Productivist welfare capitalism: Social policy in East Asia, *Political studies* 4/2000, 706-723.
- Jeong, Seung-Won 2019: Employment Supports for Korean Sheltered Workers, in *Materials of the 2019 International conference on Employment Supports for sheltered Workers* (2019) 63-86.
- Jones, Catherine 1993: The Pacific challenge: Confucian welfare state, in Jones, *New Perspectives on the Welfare State in Europe* (1993) 198-217.
- Maschke, Michael 2008: *Behindertenpolitik in der Europäischen Union: Lebenssituation behinderter Menschen und nationale Behindertenpolitik in 15 Mitgliedstaaten* (2008).
- Ramesh, Michael 2003: Globalisation and social security expansion in East Asia, *Cambridge Studies in International Relations* 86/2003, 83-100.
- Welti, Felix 2017: Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderungen auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention, in Misselhorn, Catrin/Behrendt, Hauke (Hrsg), *Arbeit, Gerechtigkeit und Inklusion* (2017) 146-165.
- Wood, Goef/Gough, Ian 2006: A comparative welfare regime approach to global social policy, *World Development* 10/2006, 1696-1712.
- Yih-Jiunn, Lee/Yeun-Wen, Ku 2003: Another welfare World? A Preliminary Examination of the Developmental Welfare Regime in East Asia, *Taiwan Journal of Sociology* 31/2003, 189-241.

Prof.ⁱⁿ Yi-Chun Chou
Department of Sociology, Soochow University
P309, No.70, Linhsi Road, Shihlin,
Taipei, Taiwan 111
yichou@scu.edu.tw

Delia Ferri

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen im EU-Rechtsrahmen und die Entwicklung der EU-Behindertenpolitik nach 2020 Eine aussichtsreiche Zukunft?¹

A. Einleitung

Im Jahr 2020 jährt sich die Ratifikation der UN-BRK (oder einfach „die UN-Konvention“)² durch die EU zum zehnten Mal. Darüber hinaus ist 2020 das Abschlussjahr der Europäischen Behindertenstrategie 2010-2020 (EBS),³ die bald durch eine neue Strategie für die folgenden Jahre ersetzt werden sollte. Dieses Jahr bietet also eine gute Gelegenheit darüber Bilanz zu ziehen, was die EU bisher erreicht hat, und zu untersuchen, was zukünftig ergänzt, verbessert oder verändert werden sollte. Im Einklang mit diesem ehrgeizigen Ziel und als Versuch, den wissenschaftlichen Diskurs über die EU-Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen weiter voranzubringen, soll dieser Beitrag untersuchen, auf welche Weise die aktuelle EU-Behindertenpolitik durch die UN-BRK geprägt wurde, und ob die Konvention auch weiterhin ein wichtiger Impulsgeber in diesem Bereich sein wird.⁴ Mit dem Begriff „Behindertenpolitik“ (disability policy) wird eine umfassende und bereichsübergreifende Anzahl von Hard- und Soft-Law-Maßnahmen bezeichnet, die eine Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen und die Einhaltung ihrer Rechte garantieren sollen.⁵

Der an die Vorbemerkungen anschließende Beitrag untergliedert sich in vier Hauptabschnitte, auf die eine Schlussbemerkung folgt. In Abschnitt B. wird ein Überblick über die Entwicklung der Behindertenpolitik im europäischen

¹ Die Übersetzung des Beitrags von Englisch auf Deutsch wurde von der vereidigten Übersetzerin Katharina Schiffmann der SprachUnion durchgeführt.

In diesem Beitrag wird der Key-Note Vortrag, der bei der Konferenz „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland“ am 13. Februar 2020 in Innsbruck gehalten wurde, erweitert und genauer ausgeführt.

² Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 13. Dezember 2006, in Kraft seit dem 3. Mai 2008, UN Doc A/RES/61/106, Anhang I.

³ Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020: Erneueres Engagement für ein barrierefreies Europa, KOM (2010) 636 endg.

⁴ Ferri/Broderick (2020). S auch Waddington (2018b) 339-361.

⁵ Zur Nutzung des Begriffs „policy/policies“ s Traustadóttir (2008) 84.

Rechtsrahmen gegeben und an ihre Einflussfaktoren und wichtigsten Meilensteine erinnert. Hierzu gibt es bereits eine große Zahl wissenschaftlicher Abhandlungen.⁶ Im Anschluss wird der Entwicklungsverlauf der Behindertenpolitik „von einem undurchsichtigen Politikbereich innerhalb der [EU] zu einem Bereich, der mittlerweile fest in ihrer politischen Agenda verwurzelt ist“⁷, rekonstruiert und kritisch beleuchtet. Abschnitt C. konzentriert sich auf den Status, den die UN-BRK in der europäischen Rechtsordnung innehat. Darüber hinaus wird ihre Rolle als Standard-Norm im Fallrecht des europäischen Gerichtshofs (EuGH) erörtert und werden Überlegungen dazu präsentiert, welche Entwicklungen bei zukünftigen Entscheidungen zu erwarten sind. In Abschnitt D. steht die Funktion der UN-BRK als Maßstab für die EU-Politik im Mittelpunkt. Außerdem wird analysiert, welche Fortschritte in Bezug auf die Verpflichtungen der UN-Konvention erzielt werden konnten. Des Weiteren werden die Bereiche identifiziert, in denen die EU bis jetzt am erfolgreichsten war, und die weiterhin bestehenden Herausforderungen genannt. Danach werden Überlegungen zu den Kernthemen angestellt, die in der neuen europäischen Strategie enthalten sein müssen. Dabei wird berücksichtigt, dass es in der anstehenden Konferenz zur Zukunft Europas auch um das Thema „Soziale Fairness und Gleichberechtigung“ als eine der wichtigsten EU-Prioritäten gehen wird.⁸ In Abschnitt E. folgen ein paar kurze Schlussbemerkungen, in denen die verschiedenen Themen dieses Beitrags miteinander verknüpft werden.

B. Meilensteine, Impulsgeber und Entwicklung der EU-Behindertenpolitik

1. Die Impulsgeber

Bis in die späten 1990er Jahre wurden Angelegenheiten, die Menschen mit Behinderungen betrafen, von der Europäischen Gemeinschaft (EG) nur in Soft-Law-Dokumenten und durch bestimmte Programme aufgegriffen. Diese waren vor allem darauf ausgelegt, Maßnahmen von Mitgliedstaaten in Bezug auf die Berufsbildung und Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen.⁹ Im Jahr 1999 trat der Vertrag von Amsterdam in Kraft, wodurch der damaligen EG Kompetenzen zur Bekämpfung von Diskriminierung – insbesondere aufgrund von Behinderung – gemäß Art 13 des Vertrags zur Gründung

⁶ S ua Waddington (2005); Quinn/Flynn (2012) 23-48; Sturm/Waldschmidt/Karačić/Dins (2017) 159-176; Anišić (2010) 231.

⁷ O'Mahony/Quinlivan (2020).

⁸ S https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_89 (15.06.2020).

⁹ Waddington (2005).

der Europäischen Gemeinschaft – EG (jetzt Art 19 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) übertragen wurden. Der Vertrag enthielt ebenfalls eine Erklärung darüber, dass europäische Institutionen bei der Ausarbeitung von angleichenden Maßnahmen im Rahmen des ehemaligen Artikels 95 EGV (jetzt Art 114 AEUV) den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen Rechnung tragen müssen. Diese Erklärung zielte darauf ab, die Rechte von Menschen mit Behinderungen mithilfe des europäischen Binnenmarktrechts zu schützen und zu fördern.¹⁰ Diese konstitutionelle Innovation war ein wichtiger Impulsgeber für den Fortschritt der gesamt-europäischen Behindertenpolitik. Sie bewirkte die Annahme der Richtlinie 2000/78/EG vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie).¹¹

Mit der Proklamation der Grundrechtecharta (GRC) im Jahr 2000 wurden die Rechte von Menschen mit Behinderungen erneut in den Mittelpunkt gerückt, und das nicht nur durch Art 21 GRC, in dem Diskriminierung aus verschiedenen Gründen (ua Behinderung) verboten wird, sondern auch durch Art 26 GRC. In diesem Artikel wird bestätigt, dass „die Union [...] den Anspruch von Menschen mit Behinderung auf Maßnahmen zur Gewährleistung ihrer Eigenständigkeit, ihrer sozialen und beruflichen Eingliederung und ihrer Teilnahme am Leben der Gemeinschaft [anerkennt und achtet].“ In der englischen Fassung wird zwar der nicht zeitgemäße Begriff „integration“ anstatt „inclusion“ verwendet,¹² (im deutschen Text: „Eingliederung“) dennoch kann Art 26 der Charta als Spiegelbild des „sozial-kontextuellen Modells von Behinderung“¹³ verstanden werden. Hierdurch wird hervorgehoben, wie wichtig es ist, dass Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft teilhaben und innerhalb ihrer Gemeinschaft ein unabhängiges Leben führen können. Art 26 GRC wurde durch den EuGH¹⁴ in Übereinstimmung mit den Erläuterungen zu der Charta

¹⁰ S ua Ferri/Broderick (2019) Kapitel 10.

¹¹ Council Directive 2000/78/EC establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation [2000] OJ L303/16.

¹² Der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen liefert im General Comment Nr 4 eine eindeutige Definition für diese beiden Begriffe (zumindest in Bezug auf den Bildungsbereich), Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2016) Rz 11. Insbesondere in den Dokumenten zur Europäischen Säule Sozialer Rechte (Mitteilung der Kommission „Zur Einführung einer Säule sozialer Rechte“ KOM (2017) 250 endg und Europäische Kommission, „Empfehlung der Kommission vom 26. April 2017 zur europäischen Säule sozialer Rechte“ K(2017) 2600 endg) wurde mit der Formulierung „Inklusion von Menschen mit Behinderungen“ eine zeitgemäßere Sprache genutzt, die eher der Sprache der UN-Konvention entspricht.

¹³ Das „sozial-kontextuelle Modell“ gilt als eine der wichtigsten Erweiterungen des „rein“ sozialen Modells (Broderick (2015) 77).

¹⁴ EuGH, Rechtssache C-356/12 Wolfgang Glatzel gegen Freistaat Bayern EU:C:2014:350 Rn 78.

und den Ansichten einiger Wissenschaftler¹⁵ als Grundsatz und nicht als Recht ausgelegt. Das bedeutet, dass Art 26 darauf ausgerichtet ist, die EU-Institutionen bei der Gesetzgebung zu leiten. Er verpflichtet sie jedoch nicht zum Handeln und ist dementsprechend nicht unmittelbar durchsetzbar.¹⁶

Wie an anderer Stelle bereits erwähnt,¹⁷ wirkte sich die Charta per se zum Zeitpunkt ihrer Proklamation nicht förderlich auf die weitere Entwicklung der EU-Behindertenpolitik aus. Einer der Gründe dafür, dass die Charta nicht als Impulsgeber für EU-Maßnahmen in diesem Bereich angesehen werden kann, ist, dass sie zu Beginn keine Bindungswirkung hatte. Doch auch als die Charta im Jahr 2009 – nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon – den gleichen rechtlichen Status wie ein EU-Vertrag erhielt, hatte sie keine große Bedeutung für EU-Maßnahmen im Bereich der Behindertenpolitik und spielte nur eine untergeordnete Rolle im EuGH-Fallrecht zum Thema Behinderung.¹⁸ Die Tatsache, dass die Charta nie darauf ausgelegt war, die EU-Kompetenzen und den Geltungsbereich der EU-Gesetzgebung auszuweiten¹⁹, kann im Großen und Ganzen als wesentlicher Grund dafür angesehen werden, dass sie nur eine untergeordnete Rolle bei der Entwicklung der EU-Behindertenpolitik spielte. Dennoch hat die Charta dazu beigetragen, die Rechte von Menschen mit Behinderungen im EU-Rechtsrahmen sichtbar zu machen und inmitten der Grundrechte fest zu verankern. In diesem Zusammenhang ist sie also definitiv ein wichtiger Meilenstein.

Durch den Vertrag von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft trat, wurden eher wenig Verweise auf das Thema Behinderung in die europäische Verfassungsordnung aufgenommen. Art 19 AEUV bleibt dabei die wichtigste rechtliche Grundlage für die Annahme von europäischen Anti-Diskriminierungs- und Gleichbehandlungsgesetzen. Die darin enthaltene Kernbestimmung bezieht sich explizit auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Dennoch wurde durch den Vertrag von Lissabon hervorgehoben, wie wichtig der Schutz der Menschenrechte, die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung sowie die Förderung sozialer Gerechtigkeit sind.²⁰ Darüber hinaus enthält er zwei bereichsübergreifende Bestimmungen, die es der EU ermöglichen, soziale Aspekte (allgemein formuliert) in ihr Binnenmarktrecht zu integrieren. So wird in Art 9 AEUV insbesondere Folgendes erklärt: „Bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen trägt die Union den Er-

¹⁵ O'Brien (2014) 709, 713.

¹⁶ Lock (2019) 1201.

¹⁷ Ferri/Broderick (2020).

¹⁸ Ferri (2020a).

¹⁹ Art 51 Abs 2 GRC.

²⁰ S Art 2 und 3 AEUV.

fordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung.“ Darüber hinaus wird in Art 10 AEUV gefordert, dass die EU „bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik und ihrer Maßnahmen [darauf abzielt], Diskriminierungen aus Gründen [...] einer Behinderung [ua] zu bekämpfen“. Aufgrund dieser Bestimmungen können Gleichstellungsaspekte in alle EU-Maßnahmen integriert werden. Durch den Vertrag von Lissabon wurde jedoch weder der beschränkte Handlungsrahmen der europäischen Sozialpolitik noch die entsprechenden Zuständigkeiten der Union angepasst.

Fast gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon erfolgte gemäß dem Beschluss des Rates 2010/48/EG vom 26. November 2009 die Ratifikation der UN-BRK durch die EU (und ihre Mitgliedsstaaten).²¹ Die UN-BRK gilt als wichtigster Impulsgeber für die Entwicklung der EU-Behindertenpolitik in den letzten zehn Jahren.²² Tatsächlich wurde fast zeitgleich mit der Ratifikation der UN-Konvention die Europäische Behindertenstrategie 2010–2020 (EBS oder „Strategie“)²³ angenommen, und zwar mit dem ausdrücklichen Ziel, die Umsetzung der UN-Konvention sicherzustellen. Um die vielfältigen Verpflichtungen in der UN-BRK einzuhalten, wurden Behinderungsaspekte immer öfter in den EU-Rechtsrahmen und die EU-Gesetzgebung integriert. Darüber hinaus wird die UN-BRK mittlerweile als Standard-Norm im EuGH-Fallrecht herangezogen. Dies wird später in Abschnitt C. noch einmal näher erläutert. Die Ratifikation der BRK brachte also zum einen eine quantitative Veränderung mit sich, dh, dass das Thema Behinderung im Fallrecht des EuGH immer sichtbarer wurde. Zum anderen kann in der Herangehensweise des Gerichtshofs an das Thema Behinderung eine substantielle Veränderung festgestellt werden. Die Entscheidungen des EuGH basieren mittlerweile (wenn auch eher formell als inhaltlich) auf dem in der UN-Konvention vorherrschenden sozial-kontextuellen Verständnis von Behinderung, dh dem Verständnis von Behinderung als interaktiven Prozess zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und gesellschaftlichen Barrieren.

²¹ Council Decision 2010/48/EC of 26 November 2009 concerning the conclusion, by the European Community, of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities [2010] OJ L23/35.

²² In diesem Zusammenhang s Ferri/Broderick (2020). S auch Lawson (2017) 61-66.

²³ Commission, European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe, COM (2010) 636 final.

2. Die wichtigsten Meilensteine

Die frühesten EU-Maßnahmen zur Unterstützung von Menschen mit Behinderungen gehen bis in die 1970er Jahre zurück. Wie oben beschrieben, waren sie zunächst hauptsächlich darauf ausgelegt, die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Maßnahmen zur sozialen Integration und beruflichen Rehabilitation von Menschen mit Behinderungen zu unterstützen. O'Mahony und Quinlivan sind der Meinung, dass die im Jahr 1986 angenommene Empfehlung zur Beschäftigung von Behinderten²⁴ als erste umfassende politische Initiative in diesem Bereich angesehen werden kann.²⁵ Der erste richtige Aktionsplan wurde jedoch erst 1996 mit der Annahme der Strategie der Europäischen Gemeinschaft zur Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen²⁶ auf den Weg gebracht, obwohl die Rolle der EU damals eigentlich darauf beschränkt war, die Kooperation zwischen Mitgliedsstaaten durch die Ermittlung und den Austausch bewährter Maßnahmen zu unterstützen.

Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie war die erste Gesetzgebungsmaßnahme, mit der die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen bekämpft werden sollte. Sie gilt als erster Meilenstein in der Entwicklung der europäischen Maßnahmen im Bereich der Behindertenpolitik, da sie für spätere legislative und politische Interventionen den Weg bereitet hat. In dieser Richtlinie wird die unmittelbare und mittelbare Diskriminierung sowie die Anweisung zur Diskriminierung²⁷ und Belästigung aus verschiedenen Gründen (sexuelle Ausrichtung, Religion, Alter und Behinderung) verboten, jedoch nur in Bezug auf die Beschäftigung. Am Beispiel des Falls Coleman²⁸ im Jahr 2008 lässt sich feststellen, dass der EuGH das in der Richtlinie enthaltene Diskriminierungsverbot sehr weit auslegt. Dort wird bestimmt, dass das Verbot auch die sogenannte assoziierte Diskriminierung umfasst, dh, wenn eine Person aufgrund einer Verbindung zu einer Person mit Behinderung diskriminiert wird. Für die Zwecke dieser Analyse kann außerdem Folgendes festgestellt werden: Die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu,

²⁴ Council Recommendation (EEC) 86/379 on the employment of disabled people in the Community [1986] OJ L225/43.

²⁵ O'Mahony/Quinlivan (2020).

²⁶ Commission, Communication of the Commission on Equality of Opportunity for People with Disabilities: A New European Community Disability Strategy 30 July 1996' COM (1996) 406 final.

²⁷ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte hat deutlich gemacht, dass das Verbot der Anweisung zur Diskriminierung auch Situationen umfassen soll, in denen eine Präferenz oder Ermütigung zum Ausdruck gebracht wird, Menschen aufgrund eines der Schutzgründe nachteilig zu behandeln (European Union Agency for Fundamental Rights (2011) 40).

²⁸ EuGH, Rechtssache C 303/06, Coleman gegen Attridge Law und Steve Law, ECLI:EU:C:2008:415. Zu dieser Entscheidung s Waddington (2009) 665.

sicherzustellen, dass geeignete Maßnahmen getroffen werden, damit Beschäftigte mit Behinderungen ihre Arbeit ausüben können. Dies gilt unter der Voraussetzung, dass diese Maßnahmen keine übermäßige Belastung für den Arbeitgeber darstellen. Erwägungsgrund 20 der Präambel ist eine Orientierungshilfe zur Bedeutung des Begriffs „geeignete Maßnahmen“. Dort werden geeignete Maßnahmen beschrieben als: „wirksame und praktikable Maßnahmen, um den Arbeitsplatz der Behinderung entsprechend einzurichten“. Darüber hinaus werden Beispiele geliefert, ua „eine entsprechende Gestaltung der Räumlichkeiten oder eine Anpassung des Arbeitsgeräts, des Arbeitsrhythmus, der Aufgabenverteilung oder des Angebots an Ausbildungs- und Einarbeitungsmaßnahmen“. Geeignete Maßnahmen können also sowohl technischer und materieller als auch organisatorischer Natur sein. Interessanterweise ist Erwägungsgrund 17 der Präambel der Beweis dafür, dass die Richtlinie Arbeitgebern nicht vorschreibt, eine Person einzustellen, zu befördern, weiterzubeschäftigen oder an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen zu lassen, „wenn diese Person für die Erfüllung der wesentlichen Funktionen des Arbeitsplatzes oder zur Absolvierung einer bestimmten Ausbildung nicht kompetent, fähig oder verfügbar ist“. Dies gilt jedoch „unbeschadet der Verpflichtung, für Menschen mit Behinderung angemessene Vorkehrungen zu treffen“. In der Präambel der Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie finden sich ebenfalls nähere Informationen darüber, was eine übermäßige Belastung für den Arbeitgeber darstellen könnte. So wird in Erwägungsgrund 21 der Präambel gefordert, dass „bei der Prüfung der Frage, ob diese Maßnahmen zu übermäßigen Belastungen führen, [...] insbesondere der mit ihnen verbundene finanzielle und sonstige Aufwand sowie die Größe, die finanziellen Ressourcen und der Gesamtumsatz der Organisation oder des Unternehmens und die Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln oder anderen Unterstützungsmöglichkeiten berücksichtigt werden [sollten]“. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Richtlinie Mitgliedstaaten gemäß Art 7 gestattet (aber nicht vorschreibt), positive Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigungsmöglichkeiten für Menschen mit Behinderungen auf dem Arbeitsmarkt einzuführen.²⁹

Nach der Annahme der Gleichstellungsrahmenrichtlinie wurden Behinderungsaspekte immer stärker in die verschiedenen Teilbereiche der EU-Gesetzgebung und in Soft-Law-Dokumente integriert.³⁰ Im Jahr 2003 wurde mit dem Europäischen Aktionsplan 2004-2010³¹ ein besonders wichtiger strategischer

²⁹ Zu der Richtlinie s ua Hosking (2006) 667.

Zur Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedsstaaten in Bezug auf gesetzliche Bestimmungen für Menschen mit Behinderungen s Hiefl/Boot (2013) 119-134.

³⁰ Für einen Überblick über das Thema Behinderung in der EU-Gesetzgebung s Arsenjeva (2017).

³¹ Commission, Equal Opportunities for People with Disabilities: A European Action Plan, COM (2003) 650 final.

Plan veröffentlicht. Er war explizit darauf ausgelegt, die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen zu verbessern und ihre vollständige Inklusion in die Gesellschaft zu fördern. Im Jahr 2010 gab es ein weiteres bedeutendes Ereignis, das durch die Ratifizierung der UN-BRK zustande kam, die – wie bereits erwähnt – einer der bisher wirkungsvollsten Impulsgeber für die EU-Behindertenpolitik ist. Dieses Ereignis kann ebenfalls als Meilenstein in der Entwicklung der Behindertenpolitik angesehen werden. Es handelt sich dabei um die Annahme der Europäischen Behindertenstrategie, eines umfassenden Aktionsplans, der darauf ausgerichtet ist, die vollständige Umsetzung der UN-Konvention auf EU-Ebene sicherzustellen. Auf Basis des darin vorgegebenen Fahrplans wurde eine Reihe von Rechtsnormen angenommen, ua die Richtlinie über den barrierefreien Zugang zu Websites³² und der Europäische Rechtsakt zur Barrierefreiheit.³³

Zu einer der jüngsten Entwicklungen im Bereich der EU-Behindertenpolitik gehört die Proklamation der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR oder „die Säule“) im Jahr 2017.³⁴ Bei der Säule handelt es sich um ein Soft-Law-Dokument, in dem 20 Grundsätze festgelegt werden, die für „faire, gut funktionierende Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme im Europa des 21. Jahrhunderts notwendig sind“³⁵. Das Dokument ist zwar nicht spezifisch auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet, aber die drei Hauptkategorien – Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion – sind für Menschen mit Behinderungen von großer Bedeutung.³⁶ Darüber hinaus enthält das Dokument einige explizite Verweise auf Menschen mit Behinderungen. Insbesondere in Kapitel 1 der ESSR „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ wird das Recht auf Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot ua aufgrund von Behinderung im Hinblick auf Beschäftigung und Zugang zu Dienstleistungen bestätigt (Grundsatz 3). Kapitel III „Sozialschutz und soziale Inklusion“ enthält eine Bestimmung (Grundsatz 17) zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen: „Menschen mit Behinderungen haben das Recht auf Einkommensbeihilfen, die ein würdevolles Leben sicherstellen, Dienstleistungen, die ihnen Teilhabe am Arbeitsmarkt und am gesellschaftlichen Leben ermöglichen, und ein an ihre Bedürfnisse angepasstes Arbeitsumfeld.“ Dieser Grundsatz steht im Einklang mit dem allgemeineren Grundsatz 10, der besagt, dass alle Arbeitnehmer das Recht auf ein hohes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau an ihrem Arbeitsplatz

³² Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies [2016] OJ L327/1.

³³ Directive (EU) 2019/882 on the accessibility requirements for products and services [2019] OJ L151/70.

³⁴ European Pillar of Social Rights Anm 11. Zum Thema ESSR s Hendrickx (2018) 3-6.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

haben. Darüber hinaus wird darin bestimmt, dass „Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [...] das Recht auf ein Arbeitsumfeld [haben], das ihren beruflichen Bedürfnissen entspricht und ihnen eine lange Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht“. Die ESSR enthält darüber hinaus einige allgemeine Formulierungen, die in Bezug auf das Thema Behinderung von großer Bedeutung sind. Grundsatz 5, in dem das Recht auf sichere und anpassungsfähige Beschäftigung festgelegt ist, könnte beispielsweise so ausgelegt werden, dass er geeignete Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen umfasst. In Grundsatz 6 wird festgelegt, dass Arbeitnehmer ein Recht auf eine faire Entlohnung haben, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Somit ist auch dieser Grundsatz für Menschen mit Behinderungen relevant, und zwar insbesondere für die Beschäftigten in Behindertenwerkstätten, die oftmals weniger als den Mindestlohn für ihre Arbeit erhalten. Grundsatz 9 zur Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ist schlussendlich für Betreuungspersonen von Kindern mit Behinderungen relevant. Da die ESSR rechtlich nicht verbindlich ist, sind ihre Auswirkungen nicht eindeutig abschätzbar. Außerdem ist nicht sicher, ob sie für die zukünftige Entwicklung der Behindertenpolitik einen großen Beitrag leisten kann. Wie Vanhegen und Hendrickx jedoch feststellten, könnte sie „Impulse für die weitere Integration von Behinderungsaspekten in zukünftige Hard- und Soft-Law-Maßnahmen im Bereich der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik geben“.³⁷

Der nächste Meilenstein in der Geschichte der EU-Behindertenpolitik wird sicherlich die neue Behindertenstrategie für die folgenden Jahre sein. Sie ist der Schlüssel zu einem stärkeren Schutz und einer besseren Förderung der in der UN-Konvention festgelegten Rechte, wobei sie gleichzeitig die Folgen der Pandemie berücksichtigen muss.

3. Die Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen innerhalb des EU-Rechtsrahmens

Bis in die frühen 2000er Jahre identifiziert Traustadóttir „zwei wesentliche Pfade“, die in der EU-Behindertenpolitik eingeschlagen wurden: Zum einen gibt es einen starken Fokus auf das Thema Beschäftigung und die damit verbundenen Problematiken, zum anderen lässt sich aber auch eine „Bewegung hin zu einem allgemeineren Rechte-basierten Ansatz“ in Bezug auf das Thema Behinderung feststellen.³⁸ Dieser zweite Pfad bildet die Grundlage für die Entwicklung der Politik in den letzten zehn Jahren und in Anbetracht der großen

³⁷ Vanhegen/Hendrickx (2020).

³⁸ Traustadóttir (2008) 85. Zu dem Rechte-basierten Ansatz s auch Lawson (2005) 269-287.

Bedeutung, die die UN-BRK auf EU-Ebene erlangt hat, wird er das auch weiterhin sein. Der Weg zu einem Rechte-basierten Ansatz der Behindertenpolitik wurde maßgeblich durch Behindertenverbände beeinflusst, die für die Entwicklung der EU-Behindertenpolitik von großer Bedeutung waren.³⁹ Wie schon von Sturm et al angemerkt, wurde der Einfluss der Behindertenverbände auf die EU-Politik durch die Ratifikation der UN-BRK besonders gefördert, indem europäische Politiker verstärkt auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen aufmerksam gemacht wurden.⁴⁰ Das Europäische Behindertenforum (EDF) ist eine „unabhängige Nichtregierungsorganisation (NGO), die als Dachverband verschiedener europäischer Organisationen für Menschen mit Behinderungen fungiert“⁴¹. Sie arbeitet eng mit allen EU-Institutionen, insbesondere der Kommission und dem Europäischen Parlament zusammen, um die Umsetzung der UN-BRK auf EU-Ebene zu fördern und sich für die Rechte von Menschen mit Behinderungen einzusetzen. Das EDF ist ebenfalls Teil des EU-Rahmens für die Überwachung der UN-BRK.⁴² Diese Position ist besonders vorteilhaft, um die Art und Weise, wie die Rechte von Menschen mit Behinderungen auf EU-Ebene geschützt und gefördert werden, zu beeinflussen.

C. Die UN-BRK als Standard-Norm im Fallrecht des EuGH: Status quo und Zukunftsaussichten

Nachdem im vorstehenden Abschnitt der Entwicklungsverlauf der EU-Behindertenpolitik rekonstruiert wurde, soll in diesem Abschnitt der Fokus auf den Einfluss der UN-BRK auf das Fallrecht des EuGH gelegt werden. Hierbei wird nicht im Detail auf die einzelnen Entscheidungen des EuGH eingegangen, die bereits umfassend in anderen wissenschaftlichen Abhandlungen kommentiert wurden. Des Weiteren wird keine Bedeutungsanalyse des Begriffs „Behinderung“ im europäischen Antidiskriminierungsrecht vorgenommen. Stattdessen wird die Rolle der UN-BRK als Standard-Norm für Entscheidungen des Gerichtshofes herausgearbeitet und es wird untersucht, welche Funktion die Konvention bei zukünftigen Entscheidungen haben könnte.

³⁹ Ibid 86.

⁴⁰ Sturm et al (2017).

⁴¹ S <http://www.edf-feph.org/about-us> (15.06.2020).

⁴² Der EU-Rahmen hat seine Arbeit 2013 aufgenommen und basiert auf einem Vorschlag der Kommission, den der Rat der EU gebilligt hat. Im Jahr 2017 wurde der Rahmen durch den Rat der EU überarbeitet (die Kommission ist nun nicht mehr darin aktiv). Zurzeit sind die Mitglieder des Rahmens der Europäische Bürgerbeauftragte, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), das Europäische Parlament und das Europäische Behindertenforum. Zum EU-Rahmen s Hoefmans (2020).

Nach ihrer Ratifikation wurde die UN-BRK zu einem wesentlichen Bestandteil des EU-Rechtsrahmens. Hierarchisch gesehen steht sie unter den EU-Verträgen, aber über dem europäischen Sekundärrecht.⁴³ Ihr Rang in der Rechtshierarchie impliziert, dass die Bestimmungen von Vorschriften und Richtlinien weitestgehend so ausgelegt werden müssen, dass sie mit der UN-Konvention übereinstimmen. Obwohl die UN-Konvention in der Hierarchie der europäischen Rechtsquellen über dem Sekundärrecht steht, bedeutet das nicht automatisch, dass Richtlinien oder Vorschriften für ungültig erklärt werden können, wenn sie gegen eine Bestimmung der UN-BRK verstoßen.⁴⁴ Es wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass die Gültigkeit einer sekundären Rechtsvorschrift nur an einer internationalen Bestimmung gemessen werden kann, wenn letztere dazu in der Lage ist, eine unmittelbare Wirkung zu entfalten.⁴⁵ Um festzustellen, ob eine Bestimmung eine unmittelbare Wirkung entfalten kann, untersucht der Gerichtshof, ob die Vertragsparteien vereinbart haben, welche Wirkung die Bestimmung in ihren internen Rechtsordnungen haben soll.⁴⁶ Wurde dazu nichts vereinbart, überprüft der EuGH, ob ein Vertrag Bestimmungen mit klaren und eindeutigen Verpflichtungen enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen. In der Rechtssache *Z. gegen A Government Department* stellte der Gerichtshof Folgendes fest: „Unter diesen Umständen ist, ohne dass die Art und Struktur des VN-Übereinkommens zu prüfen wäre, festzustellen, dass dessen Bestimmungen nicht [...] inhaltlich unbedingt und hinreichend genau sind und ihnen daher unionsrechtlich keine unmittelbare Wirkung zukommt.“⁴⁷ Dieses Ergebnis wurde durch den Gerichtshof in der Rechtssache *Glatzel* bekräftigt.⁴⁸

Bisher hat der EuGH immer wieder aufs Neue versucht, sekundäre Rechtsvorschriften – insbesondere (wenn auch nicht ausschließlich) die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie – im Einklang und in Übereinstimmung mit der Konvention auszulegen. Die erste Rechtssache, in der der Gerichtshof die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie unter Berücksichtigung der UN-BRK auslegte,

⁴³ Verbundene Rechtssachen C-335/11 und C-337/11, HK Danmark für Jette Ring gegen Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11) und HK Danmark für Lone Skouboe Werge gegen Dansk Arbejdsgiverforening für die Pro Display A/S in Konkurs (C-337/11), EU:C:2013:222 Rn 32.

⁴⁴ Waddington (2018a) 131-152.

⁴⁵ Unter anderem verbundene Rechtssachen C-120/06 P und C-121/06 P, Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) und andere gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften EU:C:2008:476 Rn 108.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Rechtssache C-363/12, *Z. gegen A Government Department and The Board of management of a community school* EU:C:2014:159 Rn 90.

⁴⁸ CJEU, Case C-356/12 *Wolfgang Glatzel v Freistaat Bayern* EU:C:2014:350 Rn 69.

war HK Danmark.⁴⁹ In den Rechtssachen Z. gegen A Government Department,⁵⁰ Kaltoft,⁵¹ Glatzel und allen nachfolgenden Fällen, die mit Diskriminierung aufgrund von Behinderung in Verbindung stehen, verfolgte er einen ähnlichen Auslegungsansatz.⁵² Den größten Beitrag in allen diesen Entscheidungen leistete die UN-BRK als Standard-Norm zur Definition des Begriffs „Behinderung“. Seit der Rechtssache HK Danmark hat sich der Gerichtshof vom medizinischen Modell der Behinderung abgewandt, das noch in der Rechtssache Chacon Navas unterstützt wurde.⁵³ Stattdessen wird Entscheidungen nun – wenn auch noch etwas zurückhaltend –⁵⁴ das sozial-kontextuelle Modell von Behinderung zugrunde gelegt. In der Rechtssache HK Danmark stellte der Gerichtshof fest, dass „eine heilbare oder unheilbare Krankheit unter den Begriff ‚Behinderung‘ im Sinne der Richtlinie 2000/78 fallen kann, wenn sie eine Einschränkung mit sich bringt, die insbesondere auf physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist, die in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren den Betroffenen an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben, gleichberechtigt mit den anderen Arbeitnehmern, hindern können, und wenn diese Einschränkung von langer Dauer ist“.⁵⁵ Dieselbe Definition wird in späteren Rechtssachen bekräftigt, zum Beispiel im Fall Nobel Plastiques Ibérica SA.⁵⁶ Dort entschied der EuGH, „dass der Gesundheitszustand eines in Bezug auf Berufsrisiken als besonders gefährdet eingestuften Arbeitnehmers im Sinne des nationalen Rechts, der deswegen an bestimmten Arbeitsplätzen nicht arbeiten kann, da dies ein Risiko für seine eigene Gesundheit oder andere Personen darstellt, nur dann unter den Begriff ‚Behinderung‘ im Sinne dieser Richtlinie fällt, wenn dieser Zustand eine Einschränkung seiner Fähigkeit nach sich zieht, die u. a. auf langfristige physische, geistige oder psychische Beeinträchtigungen zurückzuführen ist, die den Betroffenen in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe am Berufsleben unter Gleichstellung mit den übrigen Arbeitnehmern hindern können.“ Als besondere Entscheidung des EuGH soll an dieser Stelle noch Kaltoft hervorgehoben werden. In dieser Rechtssache wurde festgestellt, dass auch Fettleibigkeit unter den Begriff „Behinderung“ fallen kann.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Z gegen A Government Department.

⁵¹ Rechtssache C-354/13 FOA für Karsten Kaltoft gegen die Billund Kommune EU:C:2014:2463 Rn 35-36.

⁵² S bspw Rechtssache C-406/15, Milkova, EU:C:2017:198; Rechtssache C-395/15 Mohamed Daouidi gegen Bootes Plus SL, Fondo de Garantía Salarial, Ministerio Fiscal, EU:C:2016:917; Rechtssache C-270/16, Carlos Enrique Ruiz Conejero gegen Ferroservicios Auxiliares SA und Ministerio Fiscal, EU:C:2017:788.

⁵³ Rechtssache C-13/05, Sonia Chacón Navas gegen Eurest Colectividades EU:C:2006:456.

⁵⁴ N. Betsh (2013) 135.

⁵⁵ HK Danmark Rn 41.

⁵⁶ Rechtssache C-397/18 DW gegen Nobel Plastiques Ibérica SA EU:C:2019:703.

Der „Paradigmenwechsel“, der auf die Rechtssache HK Danmark folgte, ist jedoch eher formeller als substantieller Natur. Waddington und Broderick weisen darauf hin, dass es durch die Forderung, dass eine Person eine Einschränkung in unmittelbarem Bezug zu ihrer Behinderung erlebt, so scheint, als würde der Gerichtshof „jene Personen von der Definition ‚Behinderung‘ ausschließen, die aufgrund von gesellschaftlich geschaffenen Barrieren wie falschen Annahmen oder Vorurteilen über ihre persönlichen Fähigkeiten und möglicherweise auch durch Barrieren in ihrer physischen Umwelt behindert sind“.⁵⁷ In der Rechtssache Daouidi wird besonders deutlich, wie schwierig es für den Gerichtshof war, die UN-BRK vollständig einzuhalten.⁵⁸ Dort konzentrierte sich der EuGH auf die Bedeutung des Begriffs „langfristige“ Einschränkung⁵⁹ und stellte fest, dass die Beurteilung der Langfristigkeit einer Einschränkung tatsächlicher Natur ist und in der Praxis mit einer medizinischen Diagnose verbunden sein muss.⁶⁰ Es wird deutlich, dass der Gerichtshof versucht, die UN-Konvention als Standard-Norm für eine eindeutige Auslegung des Begriffs „Behinderung“ im EU-Recht und für eine Abgrenzung des Diskriminierungsverbots von Menschen mit Behinderungen heranzuziehen. Die Richter in Luxemburg müssen jedoch noch ein besseres Verständnis dafür entwickeln, welche Rolle soziale Barrieren in Bezug auf Behinderung spielen, und darüber hinaus die Bedeutung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen in einer inklusiven Gesellschaft besser herausarbeiten.

Da die UN-BRK in Zukunft noch größeren Einfluss auf das EU-Recht haben wird, hat der Gerichtshof noch Zeit, sich mit diesen Problemen zu befassen. Eine gute Gelegenheit dafür bietet das aktuelle Vorabentscheidungsersuchen eines bulgarischen Verwaltungsgerichts in der Rechtssache C-824/19.⁶¹ Das nationale Gericht bat den EuGH zur Entscheidung darüber, ob es entsprechend der UN-BRK zulässig ist, dass eine Person ohne Sehvermögen als Schöffe tätig sein und an Strafverfahren teilnehmen kann oder ob „die konkrete Behinderung der dauerhaft erblindeten Person ein Merkmal [ist], das eine wesentliche und entscheidende Anforderung an die Tätigkeit des Schöffen darstellt, deren Vorliegen eine Ungleichbehandlung rechtfertigt und keine Diskriminierung aufgrund des Merkmals ‚Behinderung‘ begründet“.⁶² Ein weiteres Vorabentscheidungsersuchen eines estnischen Gerichts⁶³ könnte den EuGH

⁵⁷ S Waddington/Broderick (2018) 58.

⁵⁸ Rechtssache C-395/15 Mohamed Daouidi gegen Bootes Plus SL, Fondo de Garantía Salarial, Ministerio Fiscal (Daouidi gegen Bootes Plus SL) EU:C:2016:917. Für einen ausführlichen Bericht hierzu s Ferri (2019) 69.

⁵⁹ Daouidi gegen Bootes Plus SL Rn 48-53.

⁶⁰ Ibid Rn 55-59.

⁶¹ Vorabentscheidungsersuchen Rechtssache C-824/19 Komisija za zaščita ot diskriminatsia.

⁶² Ibid.

⁶³ Vorabentscheidungsersuchen Rechtssache C-795/19 Tartu Vangla.

dazu bringen, die Bedeutung des Begriffs „Behinderung“ unter Berücksichtigung der UN-Konvention näher zu beleuchten (auch wenn die UN-BRK in dieser Quelle nicht als Standard-Norm aufgeführt wird). In diesem Ersuchen fragt das estnische Gericht den Europäischen Gerichtshof, ob die Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie dahingehend auszulegen ist, dass sie nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, „die vorsehen, dass ein Hördefizit unterhalb der vorgeschriebenen Norm einen absoluten Hinderungsgrund für die Tätigkeit als Strafvollzugsbeamter darstellt, und die Verwendung von korrigierenden Hilfsmitteln zur Beurteilung der Erfüllung der Anforderungen an das Hörvermögen nicht gestatten“. Bei der Beantwortung dieser Frage muss der Gerichtshof zwangsläufig die Bedeutung des Begriffs „Behinderung“ berücksichtigen und in Betracht ziehen, welche Rolle Stigmatisierung und Vorurteile bei der Erarbeitung dieser Rechtsvorschriften spielen.⁶⁴

D. Die UN-BRK als Maßstab für die EU-Behindertenpolitik

In Abschnitt B. wurde festgestellt, dass die UN-BRK für die Entwicklung der EU-Behindertenpolitik von besonders großer Bedeutung war, da sie die Verabschiedung der bis heute umfassendsten Behindertenstrategie (der EBS) und die Integration von Behinderungsaspekten in der gesamten EU-Gesetzgebung veranlasste. Darüber hinaus hat die UN-BRK die europäische Behindertenpolitik inhaltlich geprägt und fungiert als Maßstab für europäische Gesetze. Das bedeutet, dass Wirksamkeit und Angemessenheit dieser Gesetze an den in der Konvention enthaltenen Anforderungen gemessen werden.

1. Die Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen innerhalb des EU-Rechtsrahmens

Die Verabschiedung der EBS erfolgte, wie bereits erwähnt, im gleichen Rahmen wie die Ratifikation der UN-BRK und zielte darauf ab, die Umsetzung der Konvention zu unterstützen. In der Strategie werden acht Aktionsbereiche für

⁶⁴ Ein weiterer wichtiger Fall, mit dem die Diskussion über die Rolle der UN-BRK als Standard-Norm möglicherweise hätte angestoßen werden können, war das Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal d'Instance de Sens in der Rechtssache C-562/18. Dieses Ersuchen konzentrierte sich auf die Frage, ob es Art 21 GRC und Art 39 Abs 2 GRC in Verbindung mit der UN-BRK erlauben, „einer Person das Wahlrecht für die Europawahlen zu entziehen, weil für sie wegen ihrer geistigen Behinderung die Vormundschaft angeordnet worden ist“ (Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal d'Instance de Sens (Frankreich), eingereicht am 30. August 2018 - Rechtssache C-562/18). Das Ersuchen wurde später jedoch durch das nationale Gericht zurückgezogen (s. Beschluss des Präsidenten des EuGH zur Streichung der Rechtssache EU:C:2019:506).

EU-Maßnahmen identifiziert (Barrierefreiheit, Partizipation, Gleichstellung, Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz, Gesundheit, Auswärtiges)⁶⁵. Für jeden Bereich wurden wesentliche EU-Maßnahmen festgelegt, darunter der Erlass neuer Rechtsvorschriften oder die Nutzung politischer Instrumente.⁶⁶ Laut der EBS wurden diese Bereiche „ausgewählt, weil sie einen Beitrag zu den allgemeinen Zielen der Strategie und des VN-Übereinkommens [...] leisten können“.

In den ersten drei Aktionsbereichen spiegeln sich drei allgemeine Grundsätze der UN-BRK wider. Diese sind in Art 3 UN-BRK zu finden und sollen Vertragsstaaten bei der Umsetzung der Konvention leiten. Dabei muss insbesondere erwähnt werden, dass die Gleichbehandlung und das Diskriminierungsverbot von Menschen mit Behinderungen Leitmotive der UN-BRK⁶⁷ sind, die alle zivilen und politischen Rechte umfassen. Der Konvention selbst liegt das Modell der „inkluisiven Gleichberechtigung“ zu Grunde, mit dem sozioökonomische Nachteile, Stigmatisierung und Stereotypen bekämpft und Mehrdimensionalität anerkannt, die Rolle von Menschen mit Behinderungen als Mitglieder der Gesellschaft bestärkt und Räume für Unterschiedlichkeit im Interesse der Menschenwürde hergestellt werden sollen.⁶⁸ Der Grundsatz der Partizipation und Inklusion von Menschen mit Behinderungen an der bzw in die Gesellschaft steht im Einklang mit diesem Verständnis von Gleichbehandlung und ist ein zentraler Bestandteil der UN-Konvention. Dem BRK-Ausschuss zufolge ist für eine volle und wirksame Partizipation eine „Beteiligung aller Menschen, einschließlich Menschen mit Behinderungen [notwendig], um so ein Gefühl der Zugehörigkeit entstehen zu lassen und dafür zu sorgen, dass sich alle als Teil der Gesellschaft fühlen“. Wenn dies gewährleistet ist, kann die Partizipation auch „ein umgestaltendes Instrument für den gesellschaftlichen Wandel sein und die Handlungsfähigkeit und das Empowerment der oder des Einzelnen fördern“.⁶⁹ Die Sicherstellung einer Partizipation von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft ist besonders wichtig für die Förderung der Bewusstseinsbildung und eine verstärkte Achtung der Rechte und der Würde von Menschen mit Behinderungen.⁷⁰ Ein weiterer wichtiger Grundsatz der UN-BRK, der sich im gesamten Konventionstext wiederfindet, ist das Thema

⁶⁵ Commission, ‘European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe’ COM (2010) 636 final. Für eine vollständige Analyse s Hosking (2013) 73-98. Für eine Beurteilung der europäischen Behindertenstrategie und einen Bericht über die Reaktionen s Anglmayer (2017).

⁶⁶ Zusätzlich zu der EBS wurde eine „Maßnahmenliste“ mit dem Durchführungskonzept veröffentlicht (SEC(2010) 1324).

⁶⁷ Arnadóttir (2009) 41.

⁶⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018a) Rn 11.

⁶⁹ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2018b) Rn 27, 33.

⁷⁰ Ibid Rn 76.

Barrierefreiheit. In Art 9, der Kernbestimmung der UN-BRK, werden Vertragsstaaten dazu verpflichtet, „geeignete Maßnahmen [zu treffen] mit dem Ziel, für Menschen mit Behinderungen den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt, zu Transportmitteln, Information und Kommunikation, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien und -systemen, sowie zu anderen Einrichtungen und Diensten, die der Öffentlichkeit in städtischen und ländlichen Gebieten offenstehen oder für sie bereitgestellt werden, zu gewährleisten“.

Die anderen in der EBS identifizierten Aktionsbereiche, dh Beschäftigung, allgemeine und berufliche Bildung, Sozialschutz, Gesundheit und Auswärtiges, haben alle einen Bezug zu konkreten Bestimmungen der UN-BRK. Im Bereich Beschäftigung kann festgestellt werden, dass die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen in Übereinstimmung mit Art 27 UN-BRK in der Strategie hervorgehoben wird. Beim Thema Bildung, einem Bereich, in dem die EU nur unterstützende Zuständigkeit hat, zielt die EBS darauf ab, „die integrative Bildung und das personalisierte Lernen durch rechtzeitige Unterstützung [...] zu fördern“⁷¹. Ein Ziel, das sich ebenfalls in Art 24 UN-BRK widerspiegelt. Im Bereich des Sozialschutzes, der in der Konvention mit Art 28 UN-BRK abgedeckt ist, setzt sich die EBS das Ziel, angemessene Lebensbedingungen und die Bekämpfung von Armut zu fördern, indem nationale Maßnahmen „zur Gewährleistung der Qualität und Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme für Menschen mit Behinderungen, vor allem durch politischen Austausch und gegenseitiges Lernen“ unterstützt werden.⁷² Auch im Bereich Gesundheit hat die EU nur unterstützende Zuständigkeit. In der Strategie werden jedoch eine Reihe von Aspekten thematisiert, bei denen europäische Maßnahmen die nationalen Regelungen ergänzen können, darunter die „Entwicklungen zugunsten eines gleichberechtigten Zugangs zur Gesundheitsversorgung – u. a. zu hochwertigen Gesundheits- und Rehabilitationsleistungen“. Die Hervorhebung von Rehabilitationsleistungen steht nicht nur mit Art 25 UN-BRK (über das Recht auf Gesundheit) im Einklang, sondern auch mit Art 26 der Konvention (mit dem Schwerpunkt Rehabilitation). Der letzte Bereich, Auswärtiges, deckt sich mit den Bestimmungen in Art 32 UN-BRK, in dem „die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und deren Förderung zur Unterstützung der einzelstaatlichen Anstrengungen für die Verwirklichung des Zwecks und der Ziele dieses Übereinkommens“ anerkannt wird, und in dem die Parteien verpflichtet werden, „geeignete und wirksame Maßnahmen“ zu treffen, um Behinderungsaspekte in die internationale Zusammenarbeit zu integrieren.

⁷¹ Commission, European Disability Strategy 2010-2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe COM (2010) 636 final.

⁷² Ibid.

In der EBS werden darüber hinaus allgemeine Instrumente identifiziert, mit denen die Maßnahmen der EU (und ihrer Mitgliedstaaten) unterstützt werden können. Diese orientieren sich ebenfalls an der UN-Konvention. Zunächst wird insbesondere hervorgehoben, wie wichtig die Bewusstseinsbildung ist, um „die Aufklärung von Menschen mit Behinderung über ihre Rechte und deren Ausübung“ zu fördern. Darin spiegeln sich die in Art 8 UN-BRK enthaltenen Anforderungen wider. Ähnlich bedeutend ist – entsprechend den Bestimmungen von Art 31 UN-BRK – die Sammlung von Daten. In diesem Artikel werden die Vertragsstaaten „zur Sammlung geeigneter Informationen, einschließlich statistischer Angaben und Forschungsdaten, die ihnen ermöglichen, politische Konzepte zur Durchführung dieses Übereinkommens auszuarbeiten und umzusetzen“ verpflichtet.

Zu guter Letzt bezieht sich die EBS auch auf das in der UN-BRK (Art 33) geforderte Durchführungs- und Überwachungssystem.⁷³ In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die Vertragsstaaten in Art 33 Abs 1 dazu aufgefordert werden, staatliche Anlaufstellen zu bestimmen und die Schaffung oder Bestimmung eines staatlichen Koordinierungsmechanismus zu prüfen, mit dem eine konsistente Umsetzung der Konvention auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung gewährleistet werden kann. In Art 33 Abs 2 UN-BRK werden die Vertragsstaaten darüber hinaus aufgefordert, eine Struktur (mit unabhängigen Mechanismen) zu etablieren, um die Durchführung des Übereinkommens zu überwachen.

2. Licht- und Schattenseiten der aktuellen EU-Behindertenpolitik

Der umfassende Anwendungsbereich der EBS und ihr Ziel, die UN-BRK im europäischen Rechtsrahmen umzusetzen, haben bisher nicht zu kontinuierlichen Fortschritten hinsichtlich der Förderung und des Schutzes der Rechte von Menschen mit Behinderungen geführt. Die Halbzeitbilanz der EBS fiel dementsprechend nicht so beeindruckend aus wie gehofft. In den abschließenden Bemerkungen zum ersten Bericht über die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention durch die EU (2015) wurde die Union nur in Bezug auf den Bereich Auswärtige Maßnahmen vom BRK-Ausschuss gelobt, während in allen anderen Bereichen der Strategie eine Vielzahl von Kritikpunkten identifiziert wurden.⁷⁴ Der erste Zwischenbericht der Kommission zur Umsetzung der EBS wurde im Februar 2017 veröffentlicht. Darin wurde zwar angegeben, dass in allen acht thematischen Bereichen wesentliche Fortschritte erzielt wurden, aber auch festgestellt, dass die Menschen mit Behinderungen, die im Rahmen der

⁷³ S Hoefmans (2012) 35-58.

⁷⁴ Committee on the Rights of Persons with Disabilities (2015).

Studie befragt wurden, ihre Situation immer noch als herausfordernd empfanden. Ein Großteil der befragten Personen war mit den Ergebnissen der EBS in den ersten fünf Jahren ihrer Umsetzung unzufrieden.⁷⁵ Im Jahr 2015 kam ein Bericht des Verbands Inclusion Europe zu ähnlichen Ergebnissen. Darin wurde besonders die extreme Armut, Diskriminierung und soziale Ausgrenzung hervorgehoben, die besonders Menschen mit geistigen Behinderungen betreffen.⁷⁶ Viele Wissenschaftler, darunter auch Kopycińska, berichteten, dass die Zahl der in den Arbeitsmarkt integrierten Menschen mit Behinderungen immer noch besorgniserregend niedrig ist.⁷⁷

Die Veröffentlichung der abschließenden Bemerkungen des BRK-Ausschusses – eine Beurteilung über die Ergebnisse der Strategie – fünf Jahre nach Annahme der EBS, hinterlässt nicht nur positive Gefühle. Einige der in der EBS enthaltenen Initiativen wurden zwar mittlerweile umgesetzt, in vielen anderen Bereichen liegt die EU aber immer noch zurück. Ein Bereich, in dem die EU nach Ansicht des BRK-Ausschusses definitiv Fortschritte erzielt hat, und der im Vergleich mit der Konvention positiv bewertet werden kann, sind „Auswärtige Maßnahmen“. Das bedeutet, dass Behinderungaspekte erfolgreich in die internationale Entwicklungszusammenarbeit integriert werden konnten.⁷⁸ Ein weiterer Bereich, in dem die Europäische Union anscheinend ziemlich erfolgreich war (zumindest in Bezug auf das Erlassen von Gesetzen), ist die Barrierefreiheit. In der EU-Richtlinie zur Barrierefreiheit⁷⁹ und der EU-Webseitenrichtlinie⁸⁰ werden Barrierefreiheitsanforderungen an Produkte, Dienstleistungen und öffentliche Websites gestellt. Beide Instrumente sind jedoch sehr auf die Verwirklichung des Binnenmarkts ausgerichtet und bleiben weit hinter den Anforderungen der UN-BRK zurück. So ist insbesondere ihr materieller Anwendungsbereich (selbst wenn beide Richtlinien gemeinsam betrachtet werden) nicht umfassend genug, um den Anforderungen in Art 9 UN-BRK gerecht zu werden. Auch in den Vergaberichtlinien für öffentliche Aufträge⁸¹ ist das

⁷⁵ Commission Staff Working Document - Progress Report on the implementation of the European Disability Strategy (2010-2020) SWD(2017) 29 final.

⁷⁶ S https://inclusion-europe.eu/wp-content/uploads/2015/03/SocInc_EUPovertyReport.pdf (29.10.2020).

⁷⁷ Kopycińska (2015) 9.

⁷⁸ Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission, The New European Consensus on Development: Our World, Our Dignity, Our Future [2017] OJ C210/1.

⁷⁹ Directive 2019/882/EU of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on the accessibility requirements for products and services [2019] OJ L151/70.

⁸⁰ Directive (EU) 2016/2102 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the accessibility of the websites and mobile applications of public sector bodies [2016] OJ L327/1.

⁸¹ Council Directive 2014/24/EU of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, OJ 2014 No L94/65; Council Directive 2014/25/EU of 26 February 2014

Thema Barrierefreiheit zu finden. Dort wird im Wesentlichen vorgeschrieben, dass öffentliche Auftraggeber bei der Festlegung von technischen Spezifikationen für Angebote und Vergabekriterien die Anforderungen der Barrierefreiheit berücksichtigen müssen. Dies ist zwar ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, allerdings bleibt es den Mitgliedstaaten selbst überlassen, die Bestimmungen „vor Ort“ umzusetzen. Weitere Fortschritte wurden in Bezug auf die Barrierefreiheit von veröffentlichten Werken für Menschen mit Sehbehinderungen erzielt. Damit soll die Teilhabe dieser Menschen am kulturellen Leben verbessert werden. Im Anschluss an die Ratifikation des WIPO-Vertrags von Marrakesch⁸² wurden die Verordnung 2017/1563/EU⁸³ sowie die Richtlinie 2017/1564/EU⁸⁴ zur Änderung der Urheberrechtsrichtlinie⁸⁵ angenommen. Einfach gesagt, gestattet die Richtlinie Menschen mit Sehbehinderungen ein Vervielfältigungsstück eines Werkes, zu dem sie rechtmäßigen Zugang haben, in einem barrierefreien Format und zur alleinigen Nutzung zu erstellen. Darüber hinaus wird bestimmten befugten Stellen gestattet, ein Vervielfältigungsstück eines Werkes in einem barrierefreien Format zu erstellen oder zugunsten und zur alleinigen Nutzung von Menschen mit Behinderungen in gemeinnütziger Weise wiederzugeben, zugänglich zu machen, zu verbreiten oder zu verleihen. Die Verordnung gestattet die Verbreitung oder Übermittlung von Vervielfältigungsstücken in barrierefreiem Format, die in einem Mitgliedstaat erstellt wurden, an Drittländer, die Vertragsparteien des Vertrags von Marrakesch sind, sowie den Import von und den Zugriff auf Vervielfältigungsstücke(n) in barrierefreiem Format, die in diesen Drittländern erstellt wurden.⁸⁶

Abgesehen von den neu erlassenen Rechtsvorschriften mit Bezug zur Barrierefreiheit wurde noch nicht viel getan, um eine vollständige Partizipation von Menschen mit Behinderungen an der Gesellschaft zu unterstützen. Im Jahr 2016 startete die Kommission mit dem Europäischen Behindertenausweis ein Pilotprojekt, mit dem das Reisen innerhalb von acht EU-Ländern erleichtert

on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC, OJ 2014 No L94/243.

⁸² Marrakesh Treaty to Facilitate Access to Published Works for Persons Who Are Blind, Visually Impaired or Otherwise Print Disabled, VIP/DC/8 REV (2013). S Helfer et al (2020) 332-340.

⁸³ Directive 2017/1564/EU on certain permitted uses of certain works and other subject matter protected by copyright and related rights for the benefit of persons who are blind, visually impaired or otherwise print-disabled and amending Directive 2001/29/EC on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society [2017] OJ L242/6.

⁸⁴ Directive 2001/29/EC on the harmonization of certain aspects of copyright and related rights in the information society [2001] OJ L167/10 (InfoSoc Directive).

⁸⁵ Regulation 2017/1563/EU on the cross-border exchange between the Union and third countries of accessible format copies of certain works and other subject matter protected by copyright and related rights for the benefit of persons who are blind, visually impaired or otherwise print-disabled [2017] OJ L242/1.

⁸⁶ Zu dieser Thematik s Sganga (2020).

werden sollte: Belgien, Zypern, Estland, Finnland, Italien, Malta, Rumänien und Slowenien.⁸⁷ Mit dem EU-Behindertenausweis erhalten Menschen mit Behinderungen aus anderen Mitgliedstaaten dieselben Vergünstigungen im Bereich Kultur, Freizeit, Sport und Verkehr wie einheimische Menschen mit Behinderungen. Die Beurteilung dieses Projekts fiel jedoch eher negativ aus. So wurde der Ausweis als „viel versprechende Idee mit geringem praktischen Nutzen“⁸⁸ bezeichnet, und es ist noch nicht klar, ob er auf die gesamte EU ausgeweitet wird.

Wie bereits erwähnt, kann zwar festgestellt werden, dass Behinderungsaspekte erfolgreich in die EU-Gesetzgebung integriert wurden. In Bezug auf die Gleichbehandlung gab es jedoch einen herben Rückschlag, da der im Jahr 2008 vorgelegte Vorschlag für eine horizontale Anti-Diskriminierungsrichtlinie⁸⁹ zur Bekämpfung von Diskriminierung außerhalb des Arbeitsmarkts noch nicht angenommen wurde. In der aktuellen – durch COVID-19 und den Brexit sehr turbulenten – Situation ist die Annahme dieser Richtlinie auch sehr unwahrscheinlich. Durch die Richtlinie würde der Schutz vor Diskriminierung ua wegen einer Behinderung auf die Bereiche Sozialschutz einschließlich der sozialen Sicherheit, der Gesundheitsdienste und Sozialwohnungen, Bildung sowie den Zugang zu und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, ausgedehnt. Diese Themengebiete werden alle von der UN-BRK abgedeckt. Es wäre also ein wichtiger Fortschritt für die Verbesserung der Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen. In ihrem Grundrechtebericht 2018 empfahl die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, dass der EU-Gesetzgeber seine Bemühungen im Hinblick auf eine Annahme der Gleichbehandlungsrichtlinie fortführen sollte.⁹⁰

Insgesamt gesehen stimmen die aktuellen Entwicklungen in der EU-Behindertenpolitik mit dem oben herausgearbeiteten Entwicklungsverlauf insoweit überein, dass sie auf einer politischen Agenda aufbauen, die die Rechte von Menschen mit Behinderungen in den Vordergrund stellt. Es muss allerdings noch viel getan werden, um die UN-BRK vollständig umzusetzen. Auf der Grundlage von Quinns Analyse identifiziert Phillips zwei Grundlagen für die EU-Maßnahmen im Bereich der Behindertenpolitik⁹¹: Zum einen die Umsetzung einer Menschenrechtsagenda mit einem Fokus auf Gleichbehandlung und

⁸⁷ S <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1139> (15.06.2020).

⁸⁸ S <https://enil.eu/news/european-disability-card-promising-idea-little-practical-use/> (15.06.2020).

⁸⁹ Commission, Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation COM (2008) 426 final.

⁹⁰ European Union Agency for Fundamental Rights (2018).

⁹¹ Phillips (2012) 208-219.

Nichtdiskriminierung und zum anderen wirtschaftliche Überlegungen, bei denen das Thema Gleichbehandlung als produktiver Faktor innerhalb des Binnenmarkts angesehen wird.⁹² Diese beiden Bereiche wachsen langsam zusammen und verkörpern so das Ideal der „sozialen Marktwirtschaft“, die in Art 3 Abs 3 EUV gefordert wird.⁹³ In Bezug auf das Zusammenwachsen von menschenrechtlichen und wirtschaftlichen Überlegungen kann jedoch – gemessen an der UN-BRK – festgestellt werden, dass die EU immer noch hinter dem in der Konvention geforderten Ideal zurückliegt.

3. Eine aussichtsreiche Zukunft?

Da die EBS in diesem Jahr endet, ist die Europäische Union gerade dabei, zu beurteilen, in welchem Umfang die UN-BRK effektiv umgesetzt werden konnte. Dies soll der Europäischen Union ermöglichen, zukünftige Maßnahmen gezielter auszurichten.

Das Europäische Behindertenforum, ein Mitglied des EU-Rahmens für die Überwachung der UN-BRK, betont, dass „noch ehrgeizigere Maßnahmen verabschiedet oder umgesetzt werden sollten“.⁹⁴ In diesem Zusammenhang schlägt das Forum vor, dass der Geltungsbereich des Europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit ausgeweitet werden sollte und dass EU-Gesetze zum Verbot von Diskriminierung wegen Behinderungen in allen Lebensbereichen angenommen werden sollten.⁹⁵ Darüber hinaus fordert das EDF verfahrensspezifische Neuerungen, mit denen die Notwendigkeit einer Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen bei der Umsetzung und Überwachung der neuen Strategie deutlich gemacht wird.⁹⁶ Interessant ist, dass sowohl das EDF als auch die FRA darauf verweisen, dass die neue Strategie im Einklang mit der Europäischen Säule Sozialer Rechte stehen sollte. Wie bereits erwähnt wird das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Inklusion in Grundsatz 17 der Säule ausdrücklich anerkannt. Dieser Grundsatz sollte Seite an Seite mit der neuen Strategie Initiativen zugrunde liegen, die auf eine verbesserte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen an der europäischen Gesellschaft ausgerichtet sind. Beschäftigung und Barrierefreiheit werden zu den Kernprioritäten gehören, die in der neuen Strategie angegangen werden müssen. Die FRA fordert außerdem konsequentere EU-Maßnahmen in Bezug auf De-Institutionalisierung.

⁹² S hierzu auch Quinn (2005) 279-304.

⁹³ S Ferri (2020b).

⁹⁴ European Disability Strategy post-2020: contribution from the EU CRPD Monitoring Framework, 20 January 2020: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/contribution-eu-framework-post-2020-disability-strategy_en.pdf (15.06.2020).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

nung, um ein Leben von Menschen mit Behinderungen innerhalb der Gemeinschaft zu ermöglichen. Das Europäische Parlament fordert die Kommission nachdrücklich dazu auf, „das Thema Behinderung in die Migrations- und Flüchtlingspolitik zu integrieren, um sicherzustellen, dass sämtliche Fördermittel, die zur Bewältigung dieser humanitären Krise eingesetzt werden, inklusiv gestaltet sind“.⁹⁷

Im Januar 2020 legte die Kommission eine Mitteilung zum Thema „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“ vor.⁹⁸ Darin wird nicht nur der Weg für einen Aktionsplan zur Umsetzung der Europäischen Säule sozialer Rechte aufgezeigt, sondern auch betont, dass die Umsetzung der UN-BRK konsequent weiterverfolgt werden soll, und dass „eine verstärkte Strategie für Menschen mit Behinderungen [vorgelegt werden soll], die auf den Ergebnissen der laufenden Evaluierung der Europäischen Strategie für Menschen mit Behinderungen 2010-2020 aufbaut“. Es scheint eindeutig, dass die UN-Konvention auch weiterhin als Maßstab für die EU-Behindertenpolitik herangezogen wird, und dass die neue Strategie nach 2020 im Einklang mit dem bisherigen Entwicklungsverlauf in Bezug auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen stehen wird. Des Weiteren macht die Kommission mit dem Motto „Eine Wirtschaft im Dienste der Menschen ist eine Wirtschaft, die sich auch für Menschen mit Behinderungen einsetzt“ deutlich, dass menschenrechtliche und wirtschaftliche Überlegungen vereint werden sollen.⁹⁹ Damit wird das in Art 3 Abs 3 EUV geforderte Ideal der „sozialen Marktwirtschaft“ noch mehr in den Fokus gerückt.¹⁰⁰

Um die Umsetzung der ESSR und die neue politische Richtung der EU zu unterstützen, hat die Kommission einen umfassenden Konsultationsprozess eingeleitet¹⁰¹, der bis November 2020 andauert und eine Grundlage für die Konferenz zur Zukunft Europas bilden soll. Die Kommission bezeichnet die Konferenz als „große paneuropäische, demokratische Übung“ und als „neues öffentliches Forum für offene, inklusive, transparente und strukturierte Bürgerdebatten über wichtige Prioritäten und Herausforderungen“.¹⁰² Bei der Konferenz stehen die sechs politischen Prioritäten der Kommission, darunter ua „eine Wirtschaft im Dienste der Menschen, soziale Gerechtigkeit und Gleichstellung“,¹⁰³ im Vordergrund. In diesem Zusammenhang sollte die Konferenz zum einen die Möglichkeit bieten, sich mit Themen auseinanderzusetzen, die Men-

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Commission, Strong Social Europe for Just Transitions'COM(2020) 14 final.

⁹⁹ Ibid

¹⁰⁰ S Ferri (2020b).

¹⁰¹ S <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1487> (15.06.2020).

¹⁰² Commission, Shaping the Conference on the Future of Europe COM(2020) 27 final.

¹⁰³ S dazu Commission, 'A Union that strives for more', COM(2020) 37 final.

schen mit Behinderungen betreffen. Zum anderen sollte sie dazu genutzt werden, eine verstärkte Partizipation von Menschen mit Behinderungen an der Entwicklung der neuen Strategie zu fördern. Hierbei betonte die Kommission insbesondere, dass alle Europäer und Europäerinnen „die gleiche Chance haben sollen, sich zu engagieren“, und dass dabei „besondere Aufmerksamkeit der Gleichstellung der Geschlechter, der Vertretung von Minderheiten und von Menschen mit Behinderungen gelten sollte“. Dies stimmt mit den Forderungen des Europäischen Parlaments in der Resolution vom 15. Januar 2020 überein.¹⁰⁴ Im Großen und Ganzen scheint es, als würde bei der neuen Strategie nach 2020 die Umsetzung der ESSR im Mittelpunkt stehen. Darüber hinaus wird die Annahme der neuen Strategie anscheinend durch einen umfassenden Konsultationsprozess unterstützt. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob und in welchem Umfang die Strategie andere Initiativen ergänzen kann, die zu den EU-Prioritäten gehören und aktuell zur Diskussion stehen, zB das „Grünbuch zum Thema Altern“ oder die „Garantie gegen Kinderarmut“. Die Ziele dieser Initiativen – die Förderung eines gesunden Alterns in der Gemeinschaft, die Bekämpfung von Kinderarmut und ein verbesserter Zugang zu Dienstleistungen – sind zwar eindeutig formuliert, ihr Inhalt bleibt jedoch recht vage.

E. Schlussbemerkung

In diesem Beitrag sollte herausgearbeitet werden, dass in den vergangenen zehn Jahren eine Entwicklung der EU in Richtung einer inklusiven europäischen Gesellschaft stattgefunden hat, bei der die Partizipation von Menschen mit Behinderungen im Mittelpunkt steht. Die UN-BRK fungierte als wichtigster Impulsgeber für die Entwicklung einer EU-Behindertenpolitik, bei der die Rechte von Menschen mit Behinderungen im Vordergrund stehen. In den vergangenen zehn Jahren hat die Konvention vor allem als Standard-Norm im europäischen Fallrecht und als Maßstab für die europäische Gesetzgebung eine große Rolle gespielt. Des Weiteren wurde in diesem Beitrag versucht, aufzuzeigen, dass die neue Strategie den eingeschlagenen Weg der letzten zehn Jahre fortsetzen wird. Es scheint jedoch so, als würde die Kommission verstärkt auf eine Vereinigung von menschenrechtlichen und wirtschaftlichen Überlegungen setzen. Es wird jedoch immer schwieriger, Vorhersagen zu treffen, da 2020 ein sehr spezielles Jahr ist. In die Geschichtsbücher wird es hauptsächlich wegen der COVID-19-Krise eingehen, durch die sich die Art, wie wir leben, arbeiten und studieren (wenn nicht für immer, dann zumindest für eine lange Zeit) verändert und die eine beispiellose weltweite Wirtschaftskrise ausgelöst hat. Die neue

¹⁰⁴ European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Parliament’s position on the Conference on the Future of Europe (2019/2990(RSP)).

Strategie muss also die schweren Auswirkungen berücksichtigen, die der Ausbruch der Pandemie auf Menschen mit Behinderungen hatte. In den nationalen Reaktionen auf den COVID-19-Ausbruch wurden Menschen mit Behinderungen oft außen vor gelassen. Durch die Hotspots in Einrichtungen und Pflegeheimen wird deutlich, dass der Bereich der sozialen Dienstleistungen besonders wichtig ist, um das Recht auf Gesundheit von Menschen mit Behinderungen zu schützen. Die Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie hatten darüber hinaus einen negativen Effekt auf Menschen mit Behinderungen. EU-Kommissarin Dalli hat bei ihrer Rede beim Meeting der Disability Intergroup des Europäischen Parlaments ausdrücklich bestätigt, dass in der Strategie nach 2020 „den Herausforderungen, die aus der COVID-Krise entstehen, und ihren verheerenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen Rechnung getragen wird“. Darüber hinaus versprach sie, dass die Kommission bestrebt sein wird, der Entstehung neuer Ungleichheiten in Bezug auf Menschen mit Behinderungen vorzubeugen. Es bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die EU-Behindertenspolitik in der Lage sein wird, den drastischen und anhaltenden Auswirkungen der Pandemie auf die Rechte von Menschen mit Behinderungen – insbesondere auf ihre sozio-ökonomischen Rechte – entgegenzuwirken.

Literatur

- Anglmayer, Irmgard 2017: The European Disability Strategy 2010-2020, EPRS- European Parliamentary Research Service, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603252/EPRS_BRI\(2017\)603252_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603252/EPRS_BRI(2017)603252_EN.pdf) (15.06.2020).
- Anišić, Maša 2010: Disability Rights and the EU Labour Market: An Analysis of Legislation and Policy, *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 6/2010, 231.
- Arnardóttir, Oddny Mjöll 2009: A Future of Multidimensional Disadvantage Equality, in Arnardóttir/ Quinn, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives* (2009) 41.
- Arsenjeva, Janina 2017: Annotated Review of European Union Law and Policy with Reference to Disability (prepared under the direction of L. Waddington, on behalf of the Academic Network of European Disability Experts - ANED) (2017), <http://www.disability-europe.net/theme/eu-law-and-policy> (29.10.2020).
- Betsh, Nathalie 2013: The Ring and Skouboe Werge Case: A Reluctant Acceptance of the Social Approach of Disability, *European Labour Law Journal* 2013, 135.
- Broderick, Andrea 2015: The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2015).
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018a: General Comment No 6 on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6.

- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2018b: General Comment No 7 on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organizations, in the implementation and monitoring of the Convention, CRPD/C/GC/7.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2016: General Comment No 4 on the right to education 26 August 2016, CRPD/C/GC/4.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities 2015: Concluding observations on the initial report of the European Union, CRPD/C/EU/1.
- de Burca, Grainne/de Witte, Bruno (Hrsg) 2005: Social rights in Europe (2005) 279-304.
- European Union Agency for Fundamental Rights 2018: Fundamental Rights Report 2018, <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018> (19.11.2020).
- European Union Agency for Fundamental Rights 2011: Handbook on European Non-Discrimination Law (2011).
- Ferri, Delia 2020a: Disability in the EU Charter of Fundamental Rights, in Ferri, Delia/Broderick, Andrea, Research Handbook on EU Disability Law (2020) 29-51.
- Ferri, Delia 2020b: The European Accessibility Act and the Shadow of the “Social Market Economy”, *European Law Review* 5/2020, 660-680.
- Ferri, Delia 2019: Daouidi v Bootes Plus SL and the Concept of ‘Disability’ in EU Anti-Discrimination Law, *European Labour Law Journal* 1/2019, 69.
- Ferri, Delia/Broderick, Andrea 2020: Introduction, in Ferri, Delia/Broderick, Andrea, Research Handbook on EU Disability Law (2020) 1-11.
- Ferri, Delia/Broderick, Andrea 2019: International and European Disability Law. Text, cases and Materials (2019).
- Office of the European Union 2011: Handbook on European Non-Discrimination Law (2011).
- Helfer, Laurence R. et al 2020: Copyright exceptions across borders: implementing the Marrakesh Treaty, *E.I.P.R.* 6/2020, 332-340.
- Hendrickx, Frank 2018: The European Social Pillar: A first evaluation (2018) *European Labour Law Journal*, 1/2018, 3-6.
- Hießl, Christina/Boot, Gerrard 2013: The Application of the EU Framework for Disability Discrimination in 18 European Countries, *European Labour Law Journal* 2/2013, 119-134.
- Hoefmans, Alexander 2020: The EU Framework for Monitoring the CRPD, in Ferri, Delia /Broderick, Andrea, Research Handbook on EU Disability Law (2020) 71-88.
- Hoefmans, Alexander 2012: The EU Disability Framework under Construction: New Perspectives through Fundamental Rights Policy and EU Accession to the CRPD, in Waddington, Lisa/ Quinn, Gerard/Flynn, Eilionoir (Hrsg), *European Yearbook of Disability Law Vol 3* (2012) 35-58.
- Hosking, David L. 2013: Staying the course: the European Disability Strategy 2010-2020, in Waddington, Lisa/Quinn, Gerard/Flynn, Eilionoir (Hrsg), *European Yearbook of Disability Law* 2013, 73-98.

- Hosking, David L. 2006: Great Expectations: Protection from Discrimination because of Disability in Community Law, *European Law Review* 5/2006, 667.
- Kopycińska, Danuta/ Kryńska, Elżbieta 2015: Employment of the disabled in the EU in the framework of Europe 2020 Strategy, *Journal of International Studies* 2015, 9.
- Lawson, Anna 2019: The European Union and CRPD: Complexities, Challenges and Opportunities, in Fina/Palmisano/Lock, *Rights and Principles in the EU Charter of Fundamental Rights*, *Common Market Law Review* 5/2019, 1201.
- Lawson, Anna 2017: 'The European Union and CRPD: Complexities, Challenges and Opportunities', in Della Fina/Palmisano/Cera, *The UNCRPD: A Commentary* (2017) 61-66.
- Lawson, Anna 2005: The EU Rights Based Approach to Disability: Strategies for Shaping an Inclusive Society, *International Journal of Discrimination and the Law* 4/2005, 269-287.
- Lock, Tobias 2019: 'Rights and Principles in the EU Charter of Fundamental Rights', *Common Market Law Review* 5/2019, 1201.
- O'Mahony, Charles/Quinlivan, Shivaun 2020: The EU Disability Strategy and the future of EU Disability Policy, in Ferri, Delia/Broderick, Andrea, *Research Handbook on EU Disability Law* (2020) 12-28.
- O'Brien, Charlotte 2014: Article 26 - Integration of Persons with Disabilities, in Peers, Steve/Hervey, Tamara/ Kenner, Jeff/Ward, Angela (Hrsg), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (2014) 709.
- Phillips, Sarah D. 2012: EU Disability Policy and Implications of EU Accession for Disability Rights in Education and Employment in Bulgaria, Romania, Croatia, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, *Journal of Disability Policy Studies* 4/2012, 208-219.
- Quinn, Gerard 2012: The European social charter and EU anti-discrimination law in the field of disability: Two gravitational fields with one common purpose, in de Burca/Quinn/ Eilionóir, *Transatlantic Borrowings: The Past and Future of EU Non-Discrimination Law and Policy on the Ground of Disability*, *The American Journal of Comparative Law* 1/2012, 23-48.
- Quinn, Gerard 2005: The European social charter and EU anti-discrimination law in the field of disability: Two gravitational fields with one common purpose, in de Burca, Gráinne/de Witte, Bruno (Hrsg), *Social rights in Europe* (2005) 279-304.
- Quinn, Gerard/Flynn, Eilionóir 2012: Transatlantic Borrowings: The Past and Future of EU Non-Discrimination Law and Policy on the Ground of Disability, *The American Journal of Comparative Law*, 1/2012, 23-48.
- Sganga, Caterina 2020: Disability in EU Copyright Law, in Ferri, Delia/Broderick, Andrea, *Research Handbook on EU Disability Law* (2020) 201-220.
- Sturm, Andreas/Waldschmidt, Anne/Karačić, Anemari/Dins, Timo 2017: Exercising Influence at the European Level: Political Opportunity Structures for Disability Rights Advocacy and the Impact of the UN CRPD, in Halvorsen, Rune/Hvinden, Bjørn / Bickenbach, Jerome/Ferri, Delia/Guillén Rodríguez, Ana Marta (Hrsg), *The Changing Disability Policy System: Active Citizenship and Disability in Europe Vol 1* (2017) 159-176.

- Traustadóttir, Rannveig 2008: Work, disability, and social inclusion: The promise and problematics of EU disability policy, in DeVault, Marjorie L., *People at Work: Life, Power, and Social Inclusion in the New Economy* (2008) 74-93.
- Vanhegen, Miet/Hendrickx, Frank 2020: Disability in EU labour law beyond non-discrimination, in Ferri, Delia/Broderick, Andrea, *Research Handbook on EU Disability Law* (2020) 146-163.
- Waddington, Lisa 2018a: The European Union, in Waddington/Lawson, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Practice: A Comparative Analysis of the Role of Courts* (2018) 131-152.
- Waddington, Lisa 2018b: The Influence of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities on EU Anti-Discrimination Law, in Belavusau, Uladzislau/Henrard, Kristin (Hrsg), *EU Anti-Discrimination Law beyond Gender* (2018) 339-361.
- Waddington, Lisa 2009: Case C-303/06, *S. Coleman v. Attridge Law and Steve Law*, Judgment of the Grand Chamber of the Court of Justice of 17 July 2008' (2009) 46, *Common Market Law Review* 2/2009, 665.
- Waddington, Lisa 2005: *From Rome to Nice in a Wheelchair. The Development of a European Disability Policy* (2005).
- Waddington, Lisa/Broderick, Andrea 2018: *Combating Disability Discrimination and Realising Equality: A Comparison of the UNCRPD and EU Equality and Non-discrimination Law* (European Commission) (2018) 58.

Prof.ⁱⁿ Delia Ferri
Department of Law
Maynooth University
Co Kildare, Ireland
Telefon: 00353 01 474 7210
delia.ferri@mu.ie

Normen und Stichworte

2. Erwachsenenschutzgesetz 13, 81, 107, 114 f
- ABGB:
- § 22107
 - § 241 Abs 2112
 - § 242107 ff
 - § 247113
 - § 252 Abs 2 ABGB113
 - § 265 Abs 2 ABGB108
- Abschließende Bemerkungen ..63, 208, s auch Concluding Observations
- AEUV:
- Art 9220
 - Art 10221
 - Art 19 219, 220
 - Art 114219
- Affirmative Actions, s Maßnahmen, positive
- Agenda 2030 12, 69 f
- AGG 34 f, 40, 103 f
- § 1938
- Aktionsplan. 19, 27, 38, 154, 160, 222 ff, 238
- Akzeptanz161
- Alltagsgeschäft 110, 114, 125
- Altenpflege63
- Antidiskriminierungsrecht 16, 33, 42, 226
- Antidiskriminierungsrichtlinie102 ff
- Anwendbarkeit der UN-BRK27
- Anwendbarkeit, unmittelbare22, 31 f
- Arbeit 36, 84 f, 199 ff, 203 ff, 223
- Arbeits(un)fähigkeit199
- Arbeitsbedingungen224
- Arbeitsleben 37, 103 f, 168 f
- Arbeitsmarkt24, 37, 199, 207 ff, 223, 234 ff
- Arbeitsmarktpolitik 204, 232
- Arbeitsmarktzugang224
- Arbeitsunfähigkeit 200, 201
- Armut 69, 232, 234
- Assistenz 11, 139 ff, 188, s auch persönliche Assistenz
- Aufsicht, gerichtliche131
- Ausbildung 137 ff, 151 ff, 161 ff, 173, 185 ff, 210
- Ausgleichsfonds 188
- Auslegung ..29 f, 34, 39, 167, 229, s auch Interpretation
- Auslegung, konventionskonforme 32, 36
- Auslegung, richtlinienkonforme 31
- Auslegung, verfassungskonforme 30
- Äußerungsfähigkeit 109
- Autonomie109, 112, s auch Selbstbestimmung
- AVG: § 38a 115
- Banken79, 82, 114
- Barrierefreiheit 33, 38, 39, 40, 44, 66, 78, 80, 100, 102, 114, 129, 155, 162, 163, 195, 207, 210, 213, 224, 231, 232, 234, 235, 237
- Barrieren 162, 171, 229
- Bauordnung33, 81, 128
- Beauftragte für Menschen mit Behinderungen38, 192
- Bedürfnisse16, 91, 114, 127, 165, 171, 176, 219, 224 f
- Begleitung23, 123
- Behandlung, medizinische ..22, 81 f, 107, 113
- Behindertenausweis 209, 235 f
- Behinderteneinstellungsgesetz84, 199
- Behindertengleichstellungsgesetze 27, 100, 155
- Behindertengleichstellungsrecht32
- Behindertenhilfe 189, 200
- Behindertenorganisationen13, 20, 72, 77 f, 99 ff, 173, 185 ff, 208
- Behindertenpolitik 14, 21, 25, 59, 78, 87, 90, 161 ff, 170, 173, 179, 180, 196, 199, 204, 217 ff
- Behindertenstrategie 217 ff
- Behindertenverbände 186, 187, 188, 191, 193, 194, 195, 226, s auch Behindertenorganisationen
- Behinderung, Definition von33, 78, 161 ff, 209, 229

Behinderung, medizinisches Modell	§ 8	33, 155
78, 87, 143, 166 ff, 228 f	§ 11	33
Behinderung, soziales Modell.....	§ 12a Abs 1	128
169 ff, 221, 219, 228	§ 14	41
Beiräte	§§ 17, 18	38
Benachteiligungen.14 f, 42, 66, 103, 155,	§ 19	39, 188
159	Bildung.....	10, 24, 44, 63, 66, 84, 151 f,
Benachteiligungsverbot.29, 32 f, 35, 103	162 f, 177, 181, 190, 204, 206, 209,	
Beratung 7, 99, 103, 116, 123, 127, 188 f	231, 232, 236	
Berichtspflicht.....	Bildung, inklusive. 14, 21 ff, 37 f, 44, 63,	
68	66, 84, 93, 139 ff, 151 ff, 161 ff	
Beschäftigung.....	Bildungspolitik.....	163 ff
84 f, 103, 186, 199 ff,	Brexit	236
203 ff, 218 ff	BRK-Allianz	99, 101
Beschäftigungspolitik	B'THG	27, 35, 37, 41, 44, 101
186, 199 ff,	Bundesbehindertenbeirat.....	20
203 ff	Bundesbehinderteneinstellungsgesetz	
Beschäftigungsquote	166, 168
85, 209	Bundesbehindertengleichstellungsgesetz	
Beschwerdeverfahren.....	167 f	
19, 68	Bundesbehindertengesetz 2017	86
Besprechungspflicht.....	Bundesländer	20 f, 81, 83, 92, 103,
121	152 ff, 187 ff, 199 ff	
Beteiligung. 145, 186, 189 ff, 231, s auch	Bundesvergabegesetz 2018.....	80
Teilhabe	Bündnisse.....	99, 101
Betreuer	BVVerfG	29 ff, 127 ff
41, 120 ff, 132, 201	CEDAW	89, 93, 95
Betreuungsgesetz	Chacon Navas.....	228
120	Chancengleichheit	23, 137, 154, 162 f,
Betreuungsrecht.....	177, 222, 224, 229	
14, 29, 34 f, 130 f	Clearing	82, 116
Betreuungsvereine	Co-Decision.....	109 f
132	Coleman	222
Betreuungsverfügung	Concluding Observations..	62, 77, 89 f, s
122	auch Abschließende Bemerkungen	
Betriebsverfassung.....	COVID-19.....	9 ff, 236, 239 f
41	Daouidi.....	229
Beweislastumkehr.....	Daten.....	82, 85 ff, 93 ff, 138, 233
104	Definitionen.....	164, 165, 166, 169, 179
Bewusstseinsbildung.....	Defizitorientierung.....	166
166	De-Institutionalisierung.....	13, 83, 91 ff,
Bewusstsein	143, 238	
11, 42, 87, 101, 195	Deklaration über die Rechte von	
Bewusstseinsbildung.....	behinderten Menschen	19
10, 79, 140, 153,	Deklaration über die Rechte von geistig	
231, 233	behinderten Personen.....	19
BGB:	Deliktstfähigkeit.....	119
§§ 104, 105	Demokratie	44, 205
34, 120	Deutscher Behindertenrat	99, 102
§ 105a.....		
124, 125		
§ 130.....		
120		
§ 131.....		
34		
§ 828.....		
120		
§ 1896		
120		
§ 1901		
121, 123, 124, 127		
§ 1901c.....		
122		
§ 1902		
123		
§ 1903		
123, 126		
§ 1903 Abs 3 S 2.....		
125		
§ 1901 Abs 3		
112		
§§ 1901a, 1901b		
122		
§§ 1901a, 1906a Abs 1 Nr 3		
122		
BGG:		
80, 166		
§ 3.....		
33		
§ 6.....		
33		
§ 7 Abs 2 Satz 1		
33		

- Dialog..... 12, 61, 73, 89 f, 93 ff
 Dienste, ambulante 83
 Dienstleistungen, gemeindenah 83
 Disability Studies 28
 Diskriminierung .. 15, 79, 89, 102 ff, 140,
 145, 152 ff, 162, 199, 207, 214,
 218 ff, 228 f, 234 ff
 Diskriminierung, assoziierte 222
 Diskriminierungsverbot.. 19, 32, 70, 140,
 222, 224, 231
 Dokumente 30, 64, 90, 129 f, 195
 Doppelstrukturen..... 159
 Ehefähigkeit 119
 Eigenverantwortung 121, 124, 204
 Eingliederungshilfe 36 f, 156
 Einschätzungsverordnung..... 78, 169
 Einschränkung..... 9, 11, 109, 187, 210,
 228 f
 Einwilligungsfähigkeit..... 119
 Einwilligungsvorbehalt .. 108, 120, 123 ff
 Eltern..... 94, 138, 173, 180, 192
 Empfehlungen..... 9, 12, 62 ff, 71, 77, 82,
 85, 87, 89 f, 93
 Entlohnung..... 225
 Entscheidungsfähigkeit..... 109 ff, 113
 Entscheidungsfindung..... 22, 34, 81, 107,
 113, 122
 Entscheidungsprozesse .. 15, 113, 185 ff,
 194, 196
 Entwicklung, wirtschaftliche..... 206, 208
 Entwicklungszusammenarbeit 234
 Erforderlichkeitsgrundsatz..... 120 ff
 Erwachsenenschutzrecht..... 20, 22, 43 f,
 112, 116, 119, 122, 132
 Erwachsenenschutzverein..... 115
 Erwachsenenvertreter..... 23, 108 ff
 EU-Barrierefreiheits-Richtlinie... 31, 234
 EuGH..... 16, 218 ff
 EU-Maßnahmen..... 217 ff
 Europäische Behindertenstrategie..... 217,
 221, 224 f, 230 f
 Europäische Säule Sozialer Rechte... 224,
 238, 239
 Europäische Union..... 21, 217 ff
 Europäischer Aktionsplan..... 223
 Europäisches Behindertenforum..... 226,
 237
 EUV: Art 3 Abs 3 237, 238
 EU-Webseitenrichtlinie 31, 234
 Exklusionsquote 157
 Fachausschuss 25, 30, 37, 57, 60
 Fachkräftemangel..... 159
 Fakultativprotokoll 19 f
 FamFG..... 126, 131
 Familienbeihilfe..... 200
 Fernverkehr 33
 Fettleibigkeit..... 228
 Flüchtlingspolitik 238
 Focalpoint..... 60, 64
 Föderalismus .. 43, 78, 103, 152, 158, 163,
 190, 199, 200, 201
 Förderschulen 37, 63
 Frageliste.. 12, 59, 90, 100, s auch List of
 Issues
 Frauen..... 13, 28, 63 f, 67, 82, 84 ff, 89,
 91 ff
 Fristen 87, 100 f, 104
 Fürsorge..... 36, 120, 130, 165, 171, 177, 181
 Gebärdensprachdolmetsch 129, 188, 195
 Gebärdensprache 24, 84, 115, 128
 Gebot der progressiven Realisierung.. 65
 Gedenkort 161
 Gefährdung .. 23, 108, 112, 140, 196, 228
 Gefahrenprognose..... 23 f
 Gehör, rechtliches..... 130
 Gemeinden..... 27, 35, 39, 43, 83, 85, 114,
 137, 152, 158, 163, 191 f, 211, 213
 Genehmigungsvorbehalt..... 108 f, 111
 Gender 91
 General Comments 20, 25, 30, 140 ff,
 189
 Gerechtigkeit, soziale 220, 238
 Gerichtsgebäude 115, 128
 Gesamtbildungskonzept 163
 Geschäftsfähigkeit 107 f, 119, 123 ff
 Geschäftsunfähigkeit 34, 125
 Geschlecht 102
 Geschlechtergerechtigkeit..... 67
 Gesellschaft, inklusive . 45, 139, 229, 239
 Gesetzestexte 166, 168 f, 191
 Gesetzesvorbehalt..... 199
 Gesetzgebungsverfahren..... 101, 191 ff
 Gesundheit 9, 19, 114, 228, 231 f, 240
 Gesundheitsdienste..... 22, 38, 236
 Gesundheitsschutz..... 11, 221, 224
 Gesundheitsvorsorge 122, 132
 Gesundheitsversorgung 38
 Gesundheitswesen 102, 206

- Gewalt.....13, 63, 82, 93
 Gewaltprävention 82
 GG:
 Art 2 Abs 1..... 127
 Art 3 Abs 3 S 2 32, 128, 129 32
 Art 19 Abs 4..... 127
 Art 23..... 28
 Art 25..... 29
 Art 30..... 152
 Art 70..... 29
 Art 103 Abs 1..... 129
 Glatzel.....227 f
 Gleichbehandlung..... 217, 219, 224, 231, 236 f
 Gleichbehandlungsrahmenrichtlinie.. 31, 219, 222 f, 227, 230
 Gleichbehandlungsrichtlinie..... 236
 Gleichberechtigung 16, 162, 218, 231
 Gleichheits- und Freiheitsgrundrecht..... 122
 Gleichstellung 12, 21, 145, 155, 228, 231, 238 f
 Gleichstellungsrahmenrichtlinie..... 223
 Görgülü 29
 GRC:
 Art 21..... 219, 230
 Art 26..... 219
 Art 39..... 230
 Grundfreiheiten 19, 162
 Grundrechte 11, 19, 29 f, 122, 127, 220, 236
 Grundsatz.....64, 77, 81, 86, 99, 121, 123, 132, 151, 220, 224 f, 231, 237
 Grundsicherung..... 40
 GVG
 § 186..... 130
 § 186 Abs 1 129
 § 191a..... 129, 130
 Hadamar..... 44
 Handlungsfähigkeit 13, 20, 81, 107, 111, 114, 119 f, 126, 131 f, 213
 Harthelm..... 44, 161
 Heim 11, 22, 36, 83, 92, 113, 240
 Hilfen 132, 156
 Hilfsmittel..... 129, 230
 HIV 40
 HK Danmark 227 ff
 Hochschule 38, 84, 154 f, 158
 ICD-10..... 167
 ICF.....167
 Idee der Menschenrechte 71
 Implementierung. 64 f, 89, 164, 191, 201
 Individualbeschwerde 30
 Informationstechnik 128
 Inklusion 19, 24, 66, 69, 77, 87, 151, 154, 157, 158, 159, 170, 171, 172, 178, 179, 180, 190, 224, 231, 237
 Inklusionsbeauftragte..... 41
 Inklusionsbeirat 192
 Inklusionspaket 2017 79, 85
 Inklusionsvereinbarung 41
 Institution..... 91
 Integration..... 13 f, 77, 138, 141, 170 ff, 219, 222, 225, 230
 Intensivpflege- und
 Rehabilitationsstärkungsgesetz 101
 Interdisziplinarität 41, 44
 Interessenkonflikte..... 189
 International Disability Alliance 72
 Internet..... 61, 111, 115, 128, 156
 Interpretation..... 30, 66, 227, s auch
 Auslegung
 Intersektionalität..... 158
 Invalditätspension 199
 Japan 203 ff
 Jugendhilfe 37, 156
 Jugendliche..... 67, 84, 138, 145, 167, 173
 Justizgewährungsanspruch 127
 Kaltoft 31, 228
 Kinder..... 11, 67, 84, 92 ff, 107, 137 ff, 152 ff, 167, 173, 176 ff, 186, 200, 225, 239
 Kinderarmut 239
 Kindertageseinrichtung..... 153
 Klimawandel 67
 Koalitionsvertrag..... 102
 Kollisionsnorm 151
 Kommunen, s Gemeinden
 Kommunikation 129, 232
 Kompetenzen 29, 78, 103, 152, 220
 Kompetenzkonflikt..... 87, 190
 Konfuzianismus 204 f
 Kontakt 9, 113, 115, 177, 214
 Kooperation, selektive..... 190
 Koordinierungsmechanismus 27, 233
 Krankenversicherung..... 38
 Krise 10 f, 14, 159 ff, 238 ff
 Kündigung 103

- Kündigungsschutz..... 40
Landesblindengeld30
Landeshochschulgesetze 154 f
Landesschulgesetze 154 f
Lebensunterhalt..... 36, 199 ff
Lindauer Abkommen.....151
List of Issues..... 59, 90 f, 93 f, s auch
Fragenliste
Lob61 ff, 146 f, 233
Marktwirtschaft206, 237 f
Maßnahmen... 10 f, 16, 20, 22 ff, 58, 63,
65, 68, 70, 82 f, 92, 94, 100, 107 f,
112 f, 132, 138, 140, 142, 144 ff, 154,
170, 176, 186 ff, 201, 204, 209 ff,
218 ff
Maßnahmen, positive.145, 147, 212, 223
Maßnahmenvollzug.....23
Maßregelvollzug34
MBO: § 50 Abs 2 S 2.....128
Medien.....80
Medizin..... 28, 81, 113
Mehrfachdiskriminierung 104, 158
Menschenrechte .93, 95, 104, 158, 162 f,
172, 179, 201, 204, 220
Menschenrechtsagenda.....236
Menschenrechtsschutz..... 12, 42, 57 ff
Menschenrechtstheorie..... 45
Menschenwürde231
Migration.....238
Mindestlohn..... 209 ff, 225
Mindestschutzniveau102
Missbrauch..... 82, 112
Mittelkürzungen30, 68
Modell, medizinisches..... s Behinderung,
medizinisches Modell
Modell, sozial-kulturelles s Behinderung,
soziales Modell
Modellregion..... 21, 84, 146, 172
Monitoring... 9, 11, 20, 25, 57 ff, 71, 77,
86, 90, 94, 146 f, 152, 163, s auch
Überwachung
Monitoringausschuss .20, 77, 86, 90, 163
Monitoringstelle 12, 38, 40, 57 ff
Nachhaltigkeitsziele12, 69
Nahverkehr.....33
Nasciturus107
Nationaler Aktionsplan 25, 78, 86,
146 ff, 163
Nationalsozialismus 44, 161
Nichtdiskriminierung ...12, 21, 25, 144 f,
237
Nichts über uns ohne uns.....99, 165
NO: § 140h..... 110
Nobel Plastiques Ibérica SA31, 228
Normenkontrolle 30
ÖBB 81
Ökologie44, 158
Opferschutz.....82
Pandemie 11, 159, 225, 240
Paradigmenwechsel 42, 163, 171, 175,
179 ff,
Parallelbericht..... 60 f, 72, 99 ff
Pariser Prinzipien 86
Partizipation ..39, 40, 43, 78, 91, 99, 100,
101, 162, 173, 175, 182, 185, 186,
194, 195, 231, 235, 239, s auch
Teilhabe
Partizipation, pluralistische 194
Partizipationsfonds 100
Partizipationsrecht 186, 190, s auch
Recht auf Beteiligung und
Partizipation
Patientenverfügung..... 113, 122
Peer-Review..... 60
Peers..... 21
persönliche Assistenz ...21, 25, 83 f, 153,
180, 188 f, 229
Perspektivenwechsel. 163, 165, 171, 175,
179, 181
Pflegeheim 113, 240
Pflegeversicherung.....36, 40
Progressionsvorbehalt143 f
Prozessfähigkeit 111, 119, 126
Prüfverfahren9, 12 f, 57 ff, 89, 100, 147,
s auch Staatenprüfverfahren
psychiatrisches Hilfesystem 63
Psychotherapie 24
Querschnittsmaterie 14, 67, 158, 161,
163, 179
Rechnungshof167, 172
Recht auf Arbeit... 36 f, 203, s auch UN-
BRK: Art 27
Recht auf Beteiligung und Partizipation
..... 190, 194, 186
Recht auf Frieden70 f
Rechte, politische.....19, 186, 231
Rechte, soziale.....224
Rechte, zivile 231

- Rechtsberatung 99, 127
 Rechtsfähigkeit 81, 119, s auch UN-
 BRK: Art 12
 Rechtsfürsorge 120 ff
 Rechtsgeschäfte des täglichen Lebens
 110, 114, 124
 Rechtsmobilisierung 43, 72
 Rechtsquellen, europäische 227
 Rechtsschutz 40, 57 ff, 79, 104, 109, 127
 Rechtssicherheit 109
 Rechtssubjekt 107, 196
 Rechtssubjektivität. 107 ff, 119 ff, s auch
 UN-BRK: Art 12
 Rechtstatsachenforschung 41
 Rechtsvergleichung 42
 Referenzrahmen 45, 151, 159
 Reformvorhaben 68, 131 ff
 Regierungsprogramm 2020-2024. 83, 84,
 116
 Rehabilitation 9, 32, 37, 42, 90, 101, 153,
 186, 209 f, 213, 222, 232
 Rehabilitations- und Teilhaberecht 42
 Rehabilitationsleistungen 232
 Rehabilitationsmaßnahmen 210
 Respekt 81, 142, 204
 Ressourcen ... 13, 15, 63, 67 f, 100 f, 139,
 144, 146 f, 153, 172, 177, 180, 185 ff,
 189, 201, 223
 Sachwalterrecht 20, 81
 Schadensersatz 104
 Schattenbericht 60 f, 99, 147
 Schlichtung 33, 42
 Schonraumthese 176
 Schulbesuch 44, 166 f, 176
 Schule 20, 24, 37 f, 41, 44, 63, 84 f,
 138 ff, 144, 146 ff, 154 ff, 166 ff
 Schulgesetze 31, 37
 Schulpflichtgesetz 166
 Schulsystem 176
 Schulträgerschaften 152
 Schulungen 81 f
 Schutzlücken 104
 Schutzniveau 102, 104
 Schutzpflicht 34 f
 Schwangerschaftsabbruch 20, 87, 103
 Schwerbehindertenrecht 40, 157
 Schwerbehinderung 157
 selbstbestimmt leben 25, 83, 91, 99, 176,
 181
 selbstbestimmte Lebensführung 155
 Selbstbestimmt-Leben-Bewegung 165,
 185
 Selbstbestimmt-Leben-Philosophie. 165,
 173, 176
 Selbstbestimmung .34, 42, 112, 120, 121,
 123
 Selbstbestimmungsrecht 35, 120 f, 131
 Selbstschädigung 122, 124
 Selbstvertretung 9, 13, 15, 20, 25, 40,
 100, 185
 Selbstverwaltung 40, 152
 SGB I: § 17 Abs 1 Nr 4 38
 SGB V: § 103 Abs 4 Satz 5 Nr 8 38
 SGB XII: § 42a 36
 SGB IX:
 § 3 36
 § 13 Abs 3 41
 § 32 188
 § 41 41
 § 43a 36
 § 60 36
 § 61 36
 § 61a 36
 § 75 37
 §§ 76-84 36
 § 85 41
 § 86 40
 § 161 188
 § 166 41
 § 164 157
 § 176 41
 § 177 41
 § 178 37
 § 181 41
 § 186 40
 § 188 40
 §§ 215-218 36
 § 222 37
 Sicherungshaft 24
 Sonder- und Förderschulen 63
 Sonderpädagogik 154, 163, 166, 174,
 175, 178, 181
 Sonderschule 20, 84, 138 f, 144, 147,
 154, 167, 176, 180
 Sozialbezüglichkeit 66
 Sozialfürsorge 209 f, 214 f
 Sozialgesetzbuch 31, 103
 Sozialgesetzgebung 35, 205 f

- Sozialhilfe..... 200, 204
 Sozialleistungen..... 30, 156, 209
 Sozialpolitik..... 15, 203 ff, 221
 Sozialrecht..... 32, 45, 132
 Sozialschutz..... 103, 231, 232, 236
 Sozialsystem..... 204
 Sozialversicherung..... 44, 199, 200, 201, 204, 210
 Sprache...14, 63, 77, 115 f, 139, 164, 166
 Sprache, Leichte 77, 33, 81, 85, 128, 195
 Staatenberichtsverfahren..... 90, s auch Prüfverfahren
 Staatendelegation..... 93, 95
 Staatenprüfverfahren, s Prüfverfahren
 Standards, verbindliche..... 101
 Statistik..... 85 f, 209
 Stellungnahmen..... 13, 34, 67, 89, 100 f, 192 ff
 Stellvertretung..... 81, 113, 123, 131
 StPO:
 § 56 Abs 7..... 115
 § 66..... 129
 Strategie.. 43, 141, 145, 152 f, 178, 217 ff
 Strategie der Europäischen Gemeinschaft..... 222
 Subjektstatus..... 165
 Subsidiarität..... 59, 132
 substitute decision-making..... 107, 122
 Südkorea..... 203 ff
 supported decision-making..... 107, 122
 System der Fachausschüsse..... 66
 täglich..... 110, 124 f
 Taiwan..... 203 ff
 Taschengeld..... 24, 85, 200 f
 Taschengeldparagraf..... 124
 Teilhabe.. 37, 73, 100, 101, 104, 155, 158, 162, 163, 169, 170, 171, 235, 237
 Teilhaberbericht..... 41
 Teilhabeforschung..... 41
 Testierfähigkeit..... 119
 Therapie..... 200
 Therapiemaßnahmen..... 210
 Transferleistungen..... 159, 200 f
 Transparenz..... 94 f, 145, 194 f, 238
 Treaty Body Reform..... 68
 Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau..... 89, 92
 Übersetzung..... 13, 63 f, 77, 195
 Überwachung..... 195, 237, s auch Monitoring
 Überwachungsmechanismus..... 38
 Überwachungssystem..... 233
 Umfrage..... 114
 Umsetzungsprobleme..... 157
 UN-BRK:
 Art 1..... 168
 Art 2..... 158
 Art 3..... 66, 231
 Art 4..... 99, 162
 Art 5..... 32, 70
 Art 8..... 10 f, 140, 233
 Art 9..... 155, 232, 234
 Art 11..... 10
 Art 12..... 34, 81, 107, 119, 122 ff, 127, 131
 Art 13 UN-BRK..... 114, 119, 127
 Art 19 UN-BRK..... 32, 36
 Art 24 ... 32, 37, 137 ff, 151 ff, 161 ff, 185 ff, 232
 Art 25 UN-BRK..... 38, 232
 Art 26 UN-BRK..... 232
 Art 27 UN-BRK.. 15, 36 f, 199 ff, 232
 Art 28 UN-BRK..... 232
 Art 31 UN-BRK..... 94, 233
 Art 32 UN-BRK..... 232
 Art 33 UN-BRK..... 72, 185 ff, 233
 Ungleichbehandlung..... 109, 111, 229
 Ungleichheiten..... 240
 Universal Design..... 158
 Universität, s Hochschule
 UN-Konvention über die Rechte des Kindes..... 89, 92
 Unterbringung..... 20, 23 f, 29, 32
 Unterbringungsgesetze..... 23, 34
 Unterrichtsmethodik..... 173
 Unterstützung . 11, 41, 58, 82, 84, 94, 99, 101, 107, 1113, 120 ff, 128 ff, 138, 142, 170, 173, 180, 188, 195, 207, 222 f, 232
 Untertitelung..... 80
 Verbände ...12, 20, 25, 33, 35, 40, 43, 44, 95, 99 f, 104, 185 ff, 226
 Verbandsklage..... 41 f, 79, 104
 Verfahrensfähigkeit..... 111, 119, 126
 Verfahrensordnung.. 57, 115, 127, 130, s auch ZPO, StPO
 Verfassungsbeschwerde..... 29, 130

- Vergaberichtlinien 234
 Vermögensgeschäfte 119, 123
 Vermögenssorge 131
 Verpflichtung, völkerrechtliche 64 f, 199
 Vertrag von Lissabon 220 f
 Vertretung, s Stellvertretung
 Vertretungsvereinbarung 110
 Vervielfältigungsstück 235
 Verwaltungsstrafsache 115
 Vielfalt 16, 91, 171, 181
 Völkergewohnheitsrecht 29
 Völkerrecht 19, 25, 28 f, 60, 64 ff, 70,
 151 f, 162 f, 166, 172, 179, 199
 Volksanwaltschaft 82, 90, 92
 Vollversicherung 200 f
 Vorrang der Freiheit 112
 Vorsorgebevollmächtigter 109, 113
 Vorurteile 79, 87, 229 f
 VStG: § 33 Abs 2 115
 VwGO: § 62 126
 Wachstum, wirtschaftliches 15, 203 ff
 Wahlrecht . 22 f, 29 f, 30, 36, 40, 85, 102,
 129
 Wahrnehmung 164
 Web Accessibility Initiative 114
 Websites 80, 115, 224
 Weltmenschenrechtsgericht 68
 Weltöffentlichkeit 61
 Werkstätte. 15, 24, 36 f, 84 f, 199 ff, 225
 Wertewandel 180
 Wille, freier 81, 108, 112 f, 121 ff
 Wille, mutmaßlicher 121, 122, 124
 Wille, natürlicher 109 f
 Wirtschaft 95, 203 ff, 240
 Wirtschaftskrise 239
 Wirtschaftswachstum, s Wachstum,
 wirtschaftliches
 Wissenschaft 24, 28 f, 41 ff, 68, 205, 212,
 217 ff
 Wohlfahrtsregime 203 ff
 Wohlschranke 122
 Wohnbau 81
 Wohnen 36, 66, 83
 Wohnraum 103, 236
 Wohnung 103 f, 236
 Wünsche 108, 113, 121 f, 124, 127, 131
 Wunschermittlungspflicht 112 f, 121 f
 Z. gegen A Government Department
 227 f
 Zivilgesellschaft 9, 12 f, 45, 58 ff, 89 ff,
 99 ff, 189
 ZPO:
 § 1 110 f
 §§ 51 Abs 1, 52 126
 § 53 126 f
 § 73a 115
 § 128a 130
 § 483 129
 Zivilprozess 126, 110 ff
 Zivilrecht 31, 33 f, 102, 127
 ZMV:
 § 3 129
 § 5 130
 Zugang zu Bildung 137, 142, 145 f,
 152 ff, 162
 Zugang zum Arbeitsmarkt 210, 224, 232
 Zugang zum Recht 107 ff, 119 ff
 Zugang zur Justiz 127 ff
 Zugang, barrierefreier 129
 Zukunft Europas 16, 218, 238
 Zukunftsplanung 21
 Zuständigkeit 62, 67, 80, 83, 92, 103,
 137, 163, 190, 199, 221, 232
 Zustimmung 71, 109 f, 147, 151
 Zwangsbehandlung 22 f, 29 f, 35

Tagungsprogramm



Rechtswissenschaftliche
Fakultät

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T



Einladung

zur Tagung

**Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
in Österreich und Deutschland**

Donnerstag, 13. Februar 2020

Aula (1. Stock)
Innrain 52, 6020 Innsbruck



Anmeldung

zur Tagung ‚Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland‘

Name/Vorname

Telefonnummer

E-Mail

Anmeldung bitte bis **1. 2. 2020** per Email an: Tatjana.Ulasik@uibk.ac.at

mit Bekanntgabe, an welcher Arbeitsgruppe Sie teilnehmen möchten:

- AG 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Artt. 12, 13 UN-BRK)
- AG 2: Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK)
- AG 3: Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK)

Achtung: Die TeilnehmerInnenzahl ist mit 100 begrenzt.

Während der Veranstaltung stehen **GebärdendolmetscherInnen** zur Verfügung. Wir bitten um Bekanntgabe der Vortragsreihen, für die Sie eine Übersetzung wünschen. Die Vortragsräume werden mit induktiven Höranlagen ausgestattet.

Wir bemühen uns die Veranstaltung bestmöglich barrierefrei zu gestalten. Daher bitten wir Sie, uns im Vorfeld bis 1.2.2020 zu informieren, wenn Sie Unterstützung benötigen per Email an: Tatjana.Ulasik@uibk.ac.at oder per Tel. +43/512-507-81209

Mehr Information dazu erhalten Sie unter:

<https://www.uibk.ac.at/zivilrecht/team/ganner/aktuelles.html>

Mit Unterstützung von:



Abteilung Bildung
Abteilung Soziales des Amtes der Tiroler Landesregierung
Abteilung Wirtschaft und Wissenschaft



Büro der Behindertenbeauftragten
Vizekanzleramt für Forschung
Rechtswissenschaftliche Fakultät



Programm:

Donnerstag, 13. Februar 2020, Aula

9:00-9:50 Begrüßung und Einführung

- Dekan, Christian Markl (5 Minuten)
- Einblicke in die UN-BRK und ihre Umsetzung in Österreich und Deutschland – Michael Ganner, Universität Innsbruck und Felix Welti, Universität Kassel

9:50-13:00 Die aktuellen Staatenberichte

9:50-10:20 Die Staatenberichtsprüfung und der CRPD-Ausschuss – Valentin Aichele, Monitoring-Stelle beim Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin

10:20-10:50 Kaffeepause

10:50-11:15 Der Staatenbericht 2019 für Österreich – Max Rubisch, Bundesministerium Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Wien

11:15-11:40 Die erste und die zweite Staatenprüfungen Österreichs zur Umsetzung der UN-BRK sowie Bezüge zu anderen Staatenprüfungen Österreichs – Volker Schönwiese und Petra Flieger

11:40-11:55 Der Staatenbericht 2019 für Deutschland – Entstehung und Erarbeitung, Torsten Einstmann, Referatsleiter beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin

11:55-12:10 Demokratie braucht Inklusion – Staatenbericht und Partizipation, Jürgen Dusel, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen, Berlin

12:10-12:25 Ja zur UN-BRK heißt ja zum Diskriminierungsschutz. Die aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Konvention, Verena Bentele, Präsidentin des Sozialverbands VdK, Berlin

12:25-13:00 Diskussion im Plenum

13:00-14:00 Mittagspause

14:00-15:45 Themenblöcke in parallelen Arbeitsgruppen**AG 1: Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Artt. 12, 13 UN-BRK)**

Chair: Michael Ganner & Volker Lipp

Kurzer Impulsvortrag zum Umsetzungsstand der UN-BRK Vorgaben in Ö und D

- Veränderungsbedarf und -möglichkeiten
- Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

AG 2: Recht auf Bildung (Art. 24 UN-BRK)

Chair: Caroline Voithofer & Elisabeth Rieder & Lilit Grigoryan

Kurzer Impulsvortrag zum Umsetzungsstand der UN-BRK in Ö und D ua mit Arne Frankenstein

- Veränderungsbedarf und -möglichkeiten
- Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

AG 3: Recht auf Arbeit (Art. 27 UN-BRK)

Chair: Felix Welti & Hansjörg Hofer & Theresa Hammer

- Kurzer Impulsvortrag zum Umsetzungsstand der UN-BRK Vorgaben in Ö und D – u.a. mit Jürgen Dusel, Beauftragter der Bundesregierung für Menschen mit Behinderungen, Berlin
- Veränderungsbedarf und -möglichkeiten
- Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse

15:45-16:15 Kaffeepause

16:15-17:00 Präsentation und Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Plenum

17:00-17:15 Care or Employment? Comparison of sheltered workshop policies in Germany and East Asian after the UNCRPD – Yi-Chun Chou, Soochow University, Taipeh, Taiwan

17:15-18:30 Vortrag und Diskussion: UN-CRPD in the European Union – Delia Ferri, Maynooth University, Ireland

18:30 Gemeinsamer Ausklang**Veranstaltende:**

Leopold-Franzens-Universität Innsbruck und Universität Kassel,
vertreten durch Michael Ganner, Elisabeth Rieder, Caroline Voithofer und Felix Welti
E-Mail: Tatjana.Ulasik@uibk.ac.at

Tagungsziel:

Die Veranstaltung soll die vorgelegten zweiten Staatenberichte von Österreich und Deutschland zur UN-Behindertenrechtskonvention beleuchten. Sie soll auch zum besseren Verständnis über faktische und rechtliche Probleme bei der Umsetzung der Rechte, die sich aus der Konvention ergeben, beitragen.

Zielgruppe:

PraktikerInnen, SelbstvertreterInnen und WissenschaftlerInnen sowie andere an der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention Interessierte.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Valentin Aichele, LL.M. (Adelaide)
Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
Fachbereich Sozialversicherung
Nestorstraße 41, D-10709 Berlin
Telefon: 0049 30 865-85641
valentin.aichele@drv-bund.de

Lena Baltzer
Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
D-37073 Göttingen Universität Innsbruck
Telefon: 0049 551 39 26 461
lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Verena Bentele, M.A.
Präsidentin des Sozialverband VdK
Sozialverband VdK Deutschland e.V.
Linienstraße 131, D-10115 Berlin
Telefon: 0049 30 9210580-0
kontakt@vdk.de

Maximilian Bresch
Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
D-37073 Göttingen Universität Innsbruck
Telefon: 0049 551 39 26 461
lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Prof.ⁱⁿ Yi-Chun Chou
Department of Sociology, Soochow University
P309, No.70, Linhsi Road, Shihlin,
Taipei, Taiwan 111
ycchou@scu.edu.tw

Prof.ⁱⁿ Delia Ferri
Department of Law
Maynooth University
Co Kildare, Ireland
Telefon: 00353 01 474 7210
delia.ferri@mu.ie

Mag.^a Petra Flieger
sozialwissenschaftliche Projekte und Lehre
Breitweg 30, A-6067 Absam
Telefon: 0043 676 73 74 918
petra.flieger@pflie.at

Univ.-Prof. Dr. Michael Ganner
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81208
michael.ganner@uibk.ac.at

Lilit Grigoryan, M. P. P.
Universität zu Köln
Institut für osteuropäisches Recht und Rechtsvergleichung
Klosterstraße 59 d, D-50931 Köln
Telefon: 0049 221 470 5591
l.grigoryan@uni-koeln.de

Pablo Hesse
Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
D-37073 Göttingen Universität Innsbruck
Telefon: 0049 551 39 26 461
lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Dr. Hansjörg Hofer
Bundesbehindertenanwalt
Babenbergerstraße 5, A-1010 Wien

Univ.-Prof. Dr. Volker Lipp
Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
D-37073 Göttingen Universität Innsbruck
Telefon: 0049 551 39 26 461
lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Dr.ⁱⁿ Elisabeth Rieder
Behindertenbeauftragte der Universität Innsbruck
Behindertenvertrauensperson
Lehrende am Institut für LehrerInnenbildung und Schulforschung und
im Bereich interdisziplinäre und generische Kompetenzen
Innrain 52c, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 8889
elisabeth.rieder@uibk.ac.at

Dr. Max Rubisch
Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
Stubenring 1, A-1010 Wien
max.rubisch@sozialministerium.at
oder:
Bahnhofstraße 12/3, A-1140 Wien
max.rubisch@chello-dsl.at

A. Univ.-Prof. Dr. Volker Schönwiese
Institut für Erziehungswissenschaft
Universität Innsbruck
Liebeneggstraße 8, A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 676 619 17 75
volker.schoenwiese@uibk.ac.at

René Schröder
Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 6
D-37073 Göttingen Universität Innsbruck
Telefon: 0049 551 39 26 461
lehrstuhl.lipp@jura.uni-goettingen.de

Univ.-Ass.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Caroline Voithofer
Institut für Zivilrecht, Universität Innsbruck
Innrain 52, Christoph-Probst-Platz
A-6020 Innsbruck
Telefon: 0043 512 507 81213
caroline.voithofer@uibk.ac.at

Univ.-Prof. Dr. Felix Welti
FB Humanwissenschaften
Universität Kassel
Arnold-Bode-Straße 10, D-34109 Kassel
Telefon: 0049 561804 2970
welti@uni-kassel.de

Die Reihe „Innsbrucker Beiträge zur Rechtsstatsachenforschung“ analysiert gesellschaftliche Grundlagen des Rechts und seine tatsächliche Anwendung. Band 11 enthält die Beiträge der Tagung „Die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Österreich und Deutschland“ vom 13. Februar 2020 in Innsbruck. Anlass waren die Zweiten und Dritten Staatenberichte Österreichs und Deutschlands zur UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) und das laufende Prüfverfahren.

Dem Umsetzungsstand in Österreich und Deutschland gehen *Michael Ganner* (Innsbruck) und *Felix Welti* (Kassel) nach. Den Staatenprüfungen widmen sich *Max Rubisch* (Wien), *Valentin Aichele* (Berlin) sowie *Petra Flieger/Volker Schönwiese* (Absam/Innsbruck). Die Beiträge von *Flieger/Schönwiese* und *Verena Bentele* (Berlin) zeigen die Bedeutung von Selbstvertretung und NGOs. Den Umsetzungsstand in Bezug auf Rechtssubjektivität und Zugang zum Recht (Artt 12, 13 UN-BRK) beleuchten *Michael Ganner* (Innsbruck) und *Volker Lipp/Lena Baltzer/Maximilian Bresch/Pablo Hesse/René Schröder* (Göttingen). Dem Recht auf Bildung (Art 24 UN-BRK) widmen sich die Beiträge von *Caroline Voithofer* (Innsbruck), *Arne Frankenstein* (Bremen), *Elisabeth Rieder* (Innsbruck) und *Lilit Grigoryan* (Kassel/Köln). Das Recht auf Arbeit (Art 27 UN-BRK) besprechen *Hansjörg Hofer* (Wien) für Österreich und *Yi-Chun Chou* (Taipeh/Taiwan) für Japan, Südkorea und Taiwan. *Delia Ferri* (Maynooth/Irland) zeigt die Einflüsse der UN-BRK in der Europäischen Union auf.

ISBN 978-3-99106-028-4



9 783991 060284