

Die Allgemeinen Bemerkungen des UN- Fachausschusses zu Artikel 4 UN-BRK sowie Empfehlungen des Deutschen Menschenrechtsinstituts zur Erarbeitung von Aktionsplänen

Magdeburg, 29.09.2021

Roger Schmidtchen, LIGA Selbstvertretung Sachsen-Anhalt e.V.

Geltung und Überprüfung der Umsetzung

- Überwachung der Umsetzung durch den Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD; nach Art 34 CRPD)
 - Kontrolle der Umsetzung
 - Staatenprüfungsverfahren
 - nach dem Fakultativprotokoll nimmt er Individual- und Gruppenbeschwerden zu Verletzungen entgegen.
- Artikel 33 Absatz 2 der UN-Konvention verpflichtet die unterzeichnenden Staaten zur Einrichtung einer unabhängigen Monitoring-Stelle, seit 2009 das Deutsche Menschenrechtsinstitut

Auslegung

- Der UN Fachausschuss verabschiedet so genannte „general comments“ = Allgemeine Bemerkungen zur Auslegung der einzelnen Artikel (deren Verbindlichkeit für die Umsetzung ist umstritten)
- Er nimmt darin zur inhaltlichen Bedeutung und Tragweite des Vertrages, für den sie zuständig sind, Stellung und liefern eine völkerrechtliche Interpretation einzelner Rechte und Bestimmungen.
- In diesem Rahmen stellen sie Querbezüge zu anderen Artikeln der UN-BRK her, beschreiben die konkreten Verpflichtungen der Vertragsstaaten für die Einhaltung und Umsetzung der Konvention und sprechen konkrete Handlungsempfehlungen aus.

General Comments –Allgemeine Bemerkungen

- Es liegen 7 Allgemeine Bemerkungen vor:
 - Nr.1 Gleiche Anerkennung vor dem Recht(Art. 12) (2014)
 - Nr. 2 Zugänglichkeit (Art. 9) (2014)
 - Nr. 3 Frauen mit Behinderungen (Art. 6) (2016)
 - Nr. 4 Recht auf inklusive Bildung (Art. 24) (2016)
 - Nr. 5 Selbstbestimmt Leben und Inklusion in die Gemeinschaft (Art. 19) (2017)
 - Nr. 6 Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Art. 5) (2018)
 - **Nr.7 Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Umsetzung und Überwachung der Konvention (Art. 4.3 and 33.3) – liegt in deutscher Übersetzung vor**

1. Staatenbericht

Kommentierung des Dt. Menschenrechtsinstituts

Zusammenfassung der Empfehlungen Der CRPD-Ausschuss empfiehlt Deutschland unter anderem:

- **Aktions- und Maßnahmenpläne aufzustellen, die an die Menschenrechte rückgebunden sind (Ziffer 8 b))**
- **die Partizipation von Menschen mit Behinderungen inklusiv und transparent zu gestalten (Ziffer 10)**
- bestehende gesetzliche Rechtsvorschriften auf die Vereinbarkeit mit der UN-BRK zu prüfen und zukünftige Rechtsvorschriften mit der Konvention in Einklang zu bringen (Ziffer 12 a) und b))
- den Diskriminierungsschutz zu einem "umfassenden querschnittsbezogenen Recht zu entwickeln" (Ziffer 14 a))
- Regelungen zu angemessenen Vorkehrungen als „unmittelbar durchsetzbares Recht“ gesetzlich zu verankern (Ziffer 14 b))
- die Zugänglichkeit (Barrierefreiheit) in allen Sektoren, einschließlich des Privatsektors, auszuweiten (Ziffer 22 a)); dies betrifft besonders den Zugang zum Recht (Ziffer 28 a))
- bei der rechtlichen Betreuung alle Formen der ersetzten Entscheidung abzuschaffen und an ihre Stelle die unterstützte Entscheidung treten zu lassen (Ziffer 26 a))
- im Interesse einer inklusiven Gesellschaft das segregierende Schulwesen zurückzubauen (Ziffer 46 b))
- die gesetzlichen Regelungen, die Menschen mit Behinderungen das Wahlrecht vorenthalten, zu streichen (Ziffer 53))

Partizipation von Menschen mit Behinderungen Art 4 und 33 I

- Eine an den Menschenrechten ausgerichtete Politik erfordert die enge Konsultation mit und aktive Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen in grundsätzlich allen Lebensbereichen.
- Die wirksame Beteiligung von Menschen mit Behinderungen sollte bestimmte Voraussetzungen erfüllen.
 - Sie sollte beispielsweise rechtzeitig, systematisch und offen erfolgen.
 - Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass das gesamte Spektrum von Menschen mit Behinderungen konsultiert wird.
 - Dafür ist eine behinderungs- oder altersgerechte Assistenz oder anderweitige Unterstützung bereitzustellen und zu finanzieren.
 - So können sich Kinder, Jugendlichen und Erwachsene mit Behinderungen grundsätzlich, ungeachtet der Art ihrer Beeinträchtigung, an Entscheidungsprozessen beteiligen.
 - Diese Konsultation kann über die Organisationen erfolgen, die Menschen mit Behinderungen repräsentieren. (*=>nicht über Organisationen die „für“ Menschen mit Behinderungen sprechen-z.B. Sozialverbände, Wohlfahrtsverbände*)

Partizipation von Menschen mit Behinderungen Art 4 und 33 II

Zugängliche Beteiligungsverfahren:

- Alle Beteiligungsverfahren sollten transparent und zugänglich gestaltet werden.
- Es ist wichtig, dass Menschen unterschiedlichster Behinderungen, einschließlich Kinder mit Behinderungen, bereits zu einem frühen Zeitpunkt konsultiert werden.
- Hierzu zählt auch, dass Materialien in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt, geeignete Fristen gesetzt und Verfahrensregeln gemeinsam mit den Organisationen von Menschen mit Behinderungen festgelegt werden.

Partizipation von Menschen mit Behinderungen Art 4 und 33 IV

- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen: Organisationen von Menschen mit Behinderungen müssen in ihren Kapazitäten und Finanzen so ausgestattet werden, dass sie die effektive Beteiligung von Menschen mit Behinderungen in den Entscheidungsprozessen gewährleisten können.
- Zu diesem Empowerment gehört es unter anderem, finanzielle Unterstützung bereitzustellen, Kapazitäten und Fähigkeiten aufzubauen und zu stärken, sowie Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Organisationen von Menschen mit Behinderungen anerkannt werden können, unabhängig davon wie sie formalrechtlich organisiert sind.

Aktions- und Maßnahmenpläne – Empfehlungen
des Dt. Menschenrechtsinstituts

Menschenrechtliche Aktions-und Maßnahmenpläne

Handreichung für Anwender_innen aus Verwaltung und
Zivilgesellschaft

<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen/aktionsplaene>

Grundlagen eines Aktionsplans

Wer ist zur Umsetzung der UN-BRK verpflichtet? Wie hat die Umsetzung zu erfolgen?

- Alle Ebenen eines Vertragsstaates der UN-BRK sind dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen um die Rechte der Konvention zu achten, zu schützen und deren Umsetzung zu gewährleisten (Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK). **In seinen „Abschließenden Bemerkungen“ (Ziffer 8b) über den ersten Staatenbericht Deutschlands (2015) empfiehlt der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen die Aufstellung von menschenrechtsbasierten Aktionsplänen in Bund, Ländern und Kommunen, mit klaren Zielsetzungen und Indikatoren die deren Erreichung überprüfbar machen.**
- In unmittelbarer Verbindung zu dieser Empfehlung steht die **„Allgemeine Bemerkung“ Nr. 7 (2018) des UN-Fachausschusses. Nachdrücklich wird dort auf das Partizipationsgebot der Konvention hingewiesen, wonach die Vertragsstaaten verpflichtet sind, Menschen mit Behinderungen bei der Ausarbeitung und Durchführung von politischen Konzepten zur Umsetzung der UN-BRK aktiv einzubinden (Artikel 4 Absatz 3 und Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK).**

Hinweis: damit ist nicht die einmalige Stellungnahme oder Information gemeint, sondern eine aktive Mitgestaltung zB der Selbstvertretungsorganisationen

Grundlagen eines Aktionsplans

Welche Dokumente sind bei der Erstellung eines Aktionsplans zu berücksichtigen?

1. UN-Behindertenrechtskonvention

Der Konventionstext in der offiziellen Übersetzung und in der Schattenübersetzung

2. UN-Fachausschuss

„Abschließenden Bemerkungen“ zum Staatenberichtsverfahren
 „Allgemeinen Bemerkungen“ bezüglich einzelner Artikel der UN-BRK.

Anforderungen an einen menschenrechtlichen Aktionsplan

- Konsequent menschenrechtlich ausgerichtet: definiert zum Beispiel Behinderung im Sinne der UN-BRK und berücksichtigt menschenrechtliche Prinzipien wie Transparenz, Nichtdiskriminierung und Partizipation usw.
- Adressiert prioritär Gruppen in vulnerablen Lebenslagen, dazu können gehören: Menschen mit Mehrfachbehinderungen, Migrant_innen und Geflüchtete mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen in Einrichtungen, wohnungslose Menschen mit Behinderungen, Menschen mit Behinderungen in Armut
- Begründet thematische Schwerpunktsetzung ausreichend und berücksichtigt Querschnittsthemen, wie zum Beispiel: Bewusstseinsbildung, Barrierefreiheit, Nichtdiskriminierung, Frauen mit Behinderungen, Kinder mit Behinderungen
- **Stellt Rückbindung an die UN-BRK sicher und nimmt die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses auf**
- Stellt durch SMART formulierte Maßnahmen Transparenz und Verbindlichkeit her (weitere Erläuterungen in Abschnitt 4.1 „Handlungsfelder“)
- **Setzt das Partizipationsgebot der UN-BRK um: Menschen mit Behinderungen werden bei Erstellung, Umsetzung, Evaluation und Fortschreibung des Plans vollumfänglich beteiligt**

Aufbau des Planes

1. **Vorwort** – Das Vorwort oder Grußwort spiegelt wieder, welche politischen und fachlich-koordinierenden Instanzen für die Inhalte des Aktionsplans verantwortlich zeichnen und somit der Umsetzungsverpflichtung der UN-BRK nachkommen.
2. **Einleitung** – Die Einleitung informiert über Inhalt und Struktur des Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK. Sie definiert die Schwerpunktthemen und Zielstellungen des Plans im Lichte der Konvention, erläutert zentrale Begrifflichkeiten
3. **Handlungsfelder** – Ein Aktionsplan ist in politische Handlungsfelder unterteilt. Sie bilden einzelne Lebensbereiche ab, in denen die UN-BRK umgesetzt werden soll, wie zum Beispiel Arbeit, Bildung oder Familie. Die Handlungsfelder enthalten die Zielvorgaben aus der UN-BRK,
4. **Einschätzungen der Vertretungsorganisationen der Menschen mit Behinderungen (z.B. Beiräte u.a.)** Als Expert_innen in eigener Sache sind Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung eines Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK eng zu beteiligen. Ihre allgemeine Einschätzung der geplanten Handlungsfelder sowie die Identifikation von guten Beispielen und weiter bestehenden Handlungsbedarfen können der Verortung des Aktionsplans als wirksames Steuerungsinstrument dienen.
5. **Evaluation und Fortschreibung** – Die Umsetzung der UN-BRK ist ein langfristig angelegter Prozess. Im Sinne einer anhaltenden Wirkungsorientierung ist eine regelmäßige menschenrechtliche Überprüfung und inhaltlichen Weiterentwicklung eines Aktionsplans notwendig.
6. **Anhang** – Der Anhang dient zur Darstellung von Informationen, die zum weiteren inhaltlichen Verständnis des Aktionsplans beitragen. Stellungnahmen und Kritiken.

Erläuterung zentraler Elemente - Handlungsfelder

Wie ist ein Handlungsfeld aufgebaut?

- Ein Handlungsfeld bezieht sich auf einen spezifischen Lebensbereich in dem die UN-BRK umgesetzt werden soll.
- Sein Aufbau ist unmittelbar mit der Kenntnis der entsprechenden Zielvorgaben aus der Konvention sowie mit den diesbezüglichen Umsetzungsempfehlungen des UN-Fachausschuss verbunden.

Hier kommt es in der Praxis häufig schon zu konventionswidrigen Plänen, weil Handlungsfelder oder die Umsetzungsempfehlungen des UN Fachausschusses ignoriert oder falsch interpretiert werden (sollen oder müssen-> politische Vorgaben, dass nicht sein darf was nicht sein soll, wie zB. De-Institutionalisierung, inklusive Schule, inklusiver Arbeitsmarkt anstelle WfBM

Handlungsfelder

A) Zielvorgabe der UN-BRK

Welche Zielvorgaben definiert die UN-BRK für den im Rahmen des Handlungsfelds adressierten Lebensbereich? Welche konkreten Umsetzungsempfehlungen erteilt der UN-Fachausschuss?

B) Ist-Situation/ Ist-Zustand

Grundlage für die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen muss eine empirische Bestandsaufnahme sein: Wie steht es um die Verwirklichung der Zielvorgaben der UN-BRK in diesem Bereich? Welche Empfehlungen des UN-Ausschuss sind noch nicht umgesetzt?

C) Ziele im Kontext der UN-BRK

In der Darstellung einzelner politischer Handlungsfelder sind Zielbeschreibungen auf unterschiedlichen Ebenen erforderlich:

- Bei den weiterreichenden Zielen geht es um die richtige Wiedergabe des Ergebnisses oder Zielzustandes, der im Zuge der Umsetzung der UN-BRK erreicht werden soll.

Handlungsfelder

Diese Ziele sollen SMART sein.

Kern eines wirksamen Plans sind SMARTe Ziele

| | | | |
|---|-------------------|-------------|--|
| S | <i>specific</i> | spezifisch | = eindeutige Zieldefinition |
| M | <i>measurable</i> | messbar | = messbares Ziel |
| A | <i>achievable</i> | erreichbar | = erreichbares und akzeptables Ziel |
| R | <i>reasonable</i> | realistisch | = mögliches und in der Laufzeit realisierbares Ziel |
| T | <i>time-bound</i> | terminiert | = Ziel mit einem fixen Datum (bestenfalls Beginn und Ende) |

Die Ziele und Maßnahmen sollten konsequent mit den Rechten aus der UN-BRK abgeglichen und auf Lücken geprüft werden. Dabei sollen Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflichten berücksichtigt sowie die Abschließenden Bemerkungen des UN-Ausschusses einbezogen werden.

Handlungsfelder

D) Maßnahmen und Maßnahmentabellen

Bei den Maßnahmen sollte es sich nicht nur um eine Bündelung sowieso durchgeführter behindertenpolitischer Maßnahmen handeln, sondern klar dargelegt werden, inwiefern sie zur Umsetzung eines bestimmten Rechts der UN-BRK beitragen bzw. an welche Empfehlungen des UN-Ausschusses sie konkret anknüpfen.

Die Maßnahmen stellen temporäre Ergänzungen zu existierenden Strukturen und Prozessen dar und haben dadurch innovativen Charakter.

Sie sollen sich auf mittel- bis langfristige, strukturelle Änderungen beziehen.

Die Zivilgesellschaft sollte bereits bei der Erstellung der Maßnahmen eingebunden werden.

Handlungsfelder

| Nr. | Maßnahmentitel (+ Artikelbezug UN-BRK) | Primäres Ziel (bis 2025) | Vorgehen/ Teilziele | Zuständigkeit | Laufzeit (von- bis) | Finanzierung |
|-----|--|--|---|---|---|--|
| 1 | Eine Maßnahme sollte ein bestimmtes Recht der UN-BRK befördern. Ihrem Titel sollte ein direkter Artikelbezug zur UN-BRK nachgestellt werden. | Das Ziel sollte SMART formuliert sein. | Die Formulierung von Teilzielen dient der Planbarkeit und Überprüfbarkeit der Umsetzung einer Maßnahme. | Die Zuständigkeit sollte entsprechend der Kompetenzen bei der Durchführung einer Maßnahme benannt werden (z.B. federführende staatliche Stelle + externer Dienstleister). | Der Anfangs- und Endzeitpunkt einer Maßnahme sollte innerhalb der Laufzeit des Aktionsplans liegen. | Eine Maßnahme sollte auf realistischen Angaben zu Personal- u. Sachkosten beruhen. Auch die Mittelquelle und der Status der Finanzierung (geplant, beantragt, bewilligt) sollten transparent gemacht werden. |

Umsetzungsbegleitung

An welche Anforderungen ist die Umsetzungsbegleitung des Aktionsplans geknüpft?

- Das Erreichen der Ziele eines Aktionsplans hängt insbesondere von der Organisation einer strukturierten Begleitung des gesamten Umsetzungsprozesses ab.
- Das Inkrafttreten des Aktionsplans sollte daher mit der Etablierung eines Gremiums einhergehen, welches dem regelmäßigen Austausch der prozessrelevanten Akteure zum Stand der Umsetzung dient.
- Die Beteiligung der Zivilgesellschaft muss sichergestellt werden.
- Grundlage des Begleitungsmechanismus sollte ein regelmäßiges Berichtsverfahren zum Stand der Maßnahmenumsetzung sein.
- Das Verfahren soll den Umsetzungsprozess transparent und überprüfbar machen und auf die Identifikation von Handlungsbedarfen im fortlaufenden Prozess abzielen, wie z.B. Verzögerungen bei der Maßnahmendurchführung.

Evaluierung und Fortschreibung

Wie können die Errungenschaften des Aktionsplans gesichert und weitergeführt werden?

- Eine wirksame Umsetzung der UN-BRK ist nur durch langfristige, die Laufzeit des Aktionsplans überdauernde Bemühungen zu gewährleisten. Ausgehend von einer Evaluation der bisher umgesetzten Maßnahmen sollte hierzu die Fortschreibung des Aktionsplans angestrebt werden.
- Im Zentrum der Evaluation sollten die Überprüfung der Zielstellungen und die Qualität der Ergebnisse des Aktionsplans stehen.
- Ferner ist sicherzustellen, dass die Evaluation aus menschenrechtlicher Perspektive und durch eine dazu befähigte, unabhängige Institution erfolgt.
- Der Fortschreibungsprozess des Aktionsplans sollte die menschenrechtlichen Erkenntnisse der Evaluation aufgreifen und durch eine partizipative und transparente Verfahrensgestaltung getragen werden.
- Neben Vertreter_innen der koordinierenden und fachlich-steuernden Stellen sind zivilgesellschaftliche Akteure hier maßgeblich einzubinden.

Kontakt

LIGA der politischen Interessen- und Selbstvertretung
von Menschen mit Behinderungen in Sachsen-Anhalt e.V.

c/o Klippel-Feil-Syndrom e.V.

Paracelsusstraße 23

06114 Halle (Saale)

www. <http://liga-selbstvertretung-st.de/>

info@liga-selbstvertretung-st.de