
Sitzung der Arbeitsgruppe zur Umsetzung des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Kreis Unna – 14.07.2011

Referat: „Einführung in die UN-Behindertenrechtskonvention“

Agentur Barrierefrei NRW

Informationen und Serviceleistungen für Menschen mit Behinderungen und ihre Interessenverbände sowie Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung, Politik und Wirtschaft in NRW

Projektdauer:

Juni 2005 bis Dezember 2013

Gefördert durch

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Träger:

Forschungsinstitut Technologie und Behinderung (FTB)
der Evangelischen Stiftung Volmarstein

Serviceleistungen der Agentur Barrierefrei NRW

- Informationsveranstaltungen und Seminare zum Thema Barrierefreiheit sowie Informationen über das Serviceportal sowie durch Broschüren, Checklisten, Info-Blätter etc.
- Fachliche Unterstützung der Planer und Entscheidungsträger kommunaler Verwaltungen und der Behinderten-Selbsthilfe bei der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes NRW (BGG NRW) in allen baulichen Fragen
- Fachliche Unterstützung der Behinderten-Selbsthilfe und der Kommunen bei Fragen zu Zielvereinbarungen und zu den Rechtsgrundlagen der Barrierefreiheit
- Bereitstellung umfassender Informationen aus den Bereichen Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Fernverkehr, Reisen und Individualverkehr
- Individuelle Hilfsmittelberatung, einschließlich der Möglichkeiten zur Selbsterprobung im Test- und Laborzentrum. Parallel dazu wird auch mit Entwicklern und Herstellern technischer Hilfen kooperiert
- Erbringen von Dienstleistungen für Politik, Verwaltung und Verbände in Bezug auf Barrierefreiheit im europäischen Kontext, z.B. mit den angrenzenden Ländern Luxemburg, Belgien u. den Niederlanden

Aktueller Themenschwerpunkt: Bestandsaufnahme NRW

- Datenerhebung in Bezug auf Zugänglichkeit und Nutzbarkeit öffentlich zugänglicher Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und ältere Menschen, Beauftragung MAIS NRW
- Aufbau eines allgemein zugänglichen Informationsportals mit verlässlichen Daten zur barrierefreien Gestaltung öffentlich zugänglicher Gebäude/ Einrichtungen
- Auszeichnung von positiven Beispielen in den Bereichen Barrierefrei Bewegen, Sehen, Hören und Verstehen
- Herstellung landesweit einheitlicher Standards/ Kriterien

I. Inhalt und Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention

Die Behindertenrechtskonvention (BRK) ist in Deutschland am 26. März 2009 in Kraft getreten. 97 Staaten haben die BRK mittlerweile ratifiziert.

1. Das Ziel der BRK

Nach Art. 1 verfolgt die BRK den Zweck: *"..... den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern."*

Die Konvention stärkt ausschließlich die universalen Menschenrechte, die jedem Menschen aufgrund seines Menschseins zukommen. Es geht nicht um Spezialrechte für eine besondere Gruppe von Menschen, sondern um eine bestimmte Sichtweise:

- In der Vergangenheit wurden Behindertenthemen lange Zeit vor allem von dem Gedanken der öffentlichen Fürsorge geprägt. Das sog. medizinische Modell betrachtete Behinderung aus medizinischer Sicht als ein individuelles Defizit, das für die mangelnde Teilhabe von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft verantwortlich ist.
In der Öffentlichkeit waren Menschen mit Behinderung unsichtbar!
- Seit etwa Ende der 70er / Anfang der 80er Jahre fordern Menschen mit Behinderung und ihre Verbände einen Perspektivwechsel: sie wollten nicht länger als Objekte der Fürsorge gesehen und behandelt werden, sondern als gleichberechtigte Rechtssubjekte. Es entstand der soziale Begriff von Behinderung, der die Integration, also die Eingliederung und Anpassung von Menschen mit Behinderung an die Lebenswelt nicht behinderter Menschen zum Ziel hat.
- Die BRK legt demgegenüber ein Verständnis von Behinderung zugrunde, das von Behinderung als Bestandteil menschlicher Normalität und gesellschaftlichen Zusammenlebens ausgeht und will damit den traditionellen, primär an den Defiziten der betroffenen Menschen orientierten, Begriff überwinden.
- Dieses sog. menschenrechtliche Modell geht von einem Bürgerrecht für alle Menschen aus und setzt für Menschen mit Behinderung ein Recht auf selbstbestimmte Lebensführung in allen Lebensbereichen voraus, ohne besondere Problemlagen zu ignorieren oder herunter zu spielen. Nach diesem Ansatz geht es nicht mehr um Fürsorge oder Rehabilitation behinderter Menschen, sondern um gleichberechtigte Teilhabe, um **INKLUSION**.

2. Diskriminierungsschutz in der BRK

Die BRK schützt ferner ausdrücklich vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung. Unter Diskriminierung wird jede Unterscheidung und Ungleichbehandlung verstanden, die zum Ziel oder zur Folge hat, die Gleichberechtigung aller Menschen aufgrund von Behinderung zu beeinträchtigen oder zu vereiteln. Sie umfasst alle Formen der Diskriminierung, also die direkte und indirekte Diskriminierung, einschließlich der Versagung angemessener Vorkehrungen.

3. Themen der BRK

Grobe Übersicht:

- ➔ Themenfeld **Gleichstellung, Antidiskriminierung**: Art. 1 bis 5, 8 und 31
Allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen sowie Schlüsselbegriffe wie Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung. (s.u.)

- ➔ Themenfeld **Frauen**: insbesondere Art. 6
Betont die Anerkennung, dass Frauen und Mädchen mit Behinderung mehrfacher Diskriminierung ausgesetzt sind.

- ➔ Themenfeld **Bildung**: Art. 7 und 24
Insbesondere die Teilhabe behinderter Kinder am allgemeinen Bildungssystem. Der unentgeltliche und obligatorische Besuch von Grund- und weiterführenden Regelschulen muss sichergestellt werden. (s.u.)

- ➔ Themenfeld **Barrierefreiheit**: Art. 9, 13, 21, 29 und 30
Schwerpunkte bilden die Zugänglichkeit zu Einrichtungen, die der Öffentlichkeit offen stehen, zu Informationen, die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben sowie der Bereich Freizeit. **Beispiele**: Gebäude, Straßen, Schulen und Einrichtungen privater Rechtsträger (s.u.)

- ➔ Themenfeld **Freiheit, Schutz und Sicherheit**: Art. 10 - 12, 14 – 17
Allgemeine Menschenrechte wie das Recht auf Freiheit, Schutz vor Folter etc. müssen gewährleistet werden. Stichwort: Missbrauch in Heimen!

- ➔ Themenfeld **Selbstbest. Leben, soz. Sicherheit**: Art. 18 – 20, 22, 23 u. 28
Sicherstellung staatsbürgerlicher Rechte wie Freizügigkeit, unabhängige Lebensführung und Privatsphäre.

- ➔ Themenfeld **Gesundheit**: Art. 25
Gesundheitsdienste – einschließlich gesundheitlicher Rehabilitation – müssen jedem Menschen mit Behinderung ohne Diskriminierung wie allen anderen Menschen zur Verfügung gestellt werden, d.h. in derselben Bandbreite, von derselben Qualität und auf demselben Standard.

- ➔ Themenfeld **Rehabilitation, Erwerbsarbeit**: Art. 26, 27
Menschen mit Behinderung sollen die Möglichkeit haben, ein Höchstmaß an Unabhängigkeit durch Einbeziehung in alle Aspekte des Lebens zu erreichen; Menschen mit Behinderung haben das gleiche Recht auf Arbeit und damit die Möglichkeit, den Lebensunterhalt selbst zu verdienen.

4. Rechtliche Auswirkungen

Durch die Ratifikation ist die BRD im Außenverhältnis gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft und innerstaatlich gegenüber den Menschen mit Behinderung gebunden, die Konvention umzusetzen und einzuhalten. Nach **Art. 4 Abs. 1 BRK** sind der Bund und die Länder verpflichtet

- die Verwirklichung aller Menschenrechte sicherzustellen
- Diskriminierungen u. Benachteiligungen zu verhindern
- geeignete Maßnahmen – einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze – zu ergreifen

Es ist demzufolge das gesamte Deutsche Recht daraufhin zu überprüfen, ob es inhaltlich und in seiner Ausrichtung in den einzelnen Vorschriften mit den Zielen der BRK übereinstimmt.

Die Grundrechte in Deutschland

Art. 1 Abs. 1 GG Menschenwürde

- (1) *Die Würde des Menschen ist unantastbar.*

Art. 2 Abs. 1 GG Freiheit

- (1) *Jeder hat das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit*

Art. 3 Abs. 1 bis 3 GG Gleichheit

- (1) *Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.*
- (2) *Männer und Frauen sind gleichberechtigt.*
- (3) *S. 1 Niemand darf wegen seines Geschlechts, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden. S. 2 Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden.*

- Die Grundrechte in Deutschland stimmen in vollem Umfang – zumindest seit der Ergänzung von 1994 – mit der BRK überein. Auch die aktive Förderung der Gleichberechtigung ist geregelt: im Hinblick auf Frauengleichstellung im GG, im Hinblick auf Menschen mit Behinderung durch die Behindertengleichstellungsgesetze. Warum brauchen wir dann überhaupt die BRK?
- Die BRK ist in verschiedener Hinsicht weiterführender als die Grundrechte es sind. Die Grundrechte sind sehr allgemein gefasst u. bedürfen deshalb der Auslegung und inhaltlichen Ausfüllung. Die BRK füllt die Grundrechte mit konkreten Inhalten u. Zielvorgaben und verpflichtet die Vertragsstaaten darüber hinaus, entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung der Inhalte u. Zielvorgaben zu treffen.
- Mit den Behindertengleichstellungsgesetzen u.a. als Folge der Aufnahme des Diskriminierungsschutzes in das GG, sind wichtige Schritte erfolgt, um die angestrebte Gleichstellung behinderter Menschen zu forcieren. Es bedarf aber weiterer Anstrengungen, um die Ziele der BRK in Deutschland wirksam umzusetzen.
- Zum einen werden die bestehenden Gesetze nicht ausreichend umgesetzt. Anspruch und Wirklichkeit der Teilhaberechte für behinderte Menschen fallen oftmals weit auseinander. Vor allem aber, geht die auf Inklusion ausgerichtete BRK weit über die vornehmlich integrativen Ansätze der bisherigen (Gleichstellungs-)Gesetze hinaus.

5. Geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der BRK

Im Sinne des **Art. 2** bedeutet dies "angemessene Vorkehrungen" zu treffen, also

- "notwendige und geeignete Änderungen und Anpassungen, die keine unverhältnismäßige oder unbillige Belastung darstellen und die,
- wenn sie in einem bestimmten Fall erforderlich sind, vorgenommen werden, um zu gewährleisten, dass Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen alle Menschenrechte und Grundfreiheiten genießen oder ausüben können".

In **Art. 4 Abs. 1** sind im Rahmen der allgemeinen Verpflichtungen der Vertragsstaaten zur Verwirklichung dieser Menschenrechte konkrete Maßnahmen vorgeschrieben. Danach sind die Vertragsstaaten z.B. verpflichtet:

- a) alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in der BRK anerkannten Rechte zu treffen;
- b) einschließlich gesetzgeberischer Maßnahmen zur Änderung oder Aufhebung bestehender Gesetze, Verordnungen, Gepflogenheiten und Praktiken zu treffen, die eine Diskriminierung darstellen;
- c) den Schutz und die Förderung der Menschenrechte von Menschen mit Behinderungen in allen politischen Konzepten und allen Programmen zu berücksichtigen;
- d) Handlungen oder Praktiken, die.....;
- e) alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung aufgrund von Behinderung durch Personen, Organisationen oder private Unternehmen zu ergreifen;
- f) bis i) weitere Verpflichtungen

Insbesondere **Art. 4 Abs. 3 der BRK** legt fest, dass bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rechtsvorschriften und politischen Konzepten zur Durchführung der BRK die Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen eng zu konsultieren und aktiv mit einzubeziehen sind.

- „Nichts über uns, ohne uns!“ / „NRW-Dialog!“ (s.u.)

6. Umsetzungskontrolle

Verpflichtungen, die aus der BRK erwachsen, richten sich primär an die Träger staatlicher Gewalt, also die Parlamente auf Ebene von Bund und Ländern. Daneben sind selbstverständlich auch Gerichte und die Kommunen ebenfalls Adressaten der Normen aus der BRK, da sie an Recht und Gesetz gebunden sind.

Maßstab für die Umsetzung ist die Frage, ob die Bestimmungen der Konvention im Lebensalltag von Menschen mit Behinderung tatsächlich angekommen sind.

Um dies sicherzustellen, sind in **Art. 33 BRK** die "Innerstaatliche Überwachung und Durchführung" durch verschiedene **Instrumentarien** geregelt.

- Nach **Abs. 1** müssen eine oder mehrere staatliche Anlaufstellen gebildet werden. Der in der deutschen Übersetzung genutzte Begriff "Anlaufstelle" ist irreführend, da mit diesen Stellen nicht solche gemeint sind, an die sich jeder Mensch wenden kann, sondern innerstaatliche ("within government") Abteilungen oder Einzelpersonen eines oder mehrerer Ministerien (im englischen „Focal Points“).

Hier sollen Mechanismen geschaffen und koordiniert werden, die die Durchführung verschiedener Maßnahmen ermöglichen. Federführend für Deutschland hat dies das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) u. in Nordrhein-Westfalen das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW (MAIS NRW) übernommen.

- Ferner sieht Art. 33 **Abs. 2** der Konvention vor, einen unabhängigen Mechanismus zu schaffen und zu unterhalten, die sog. "Monitoring-Stelle", die die Umsetzung der BRK in Deutschland fördern, schützen und überwachen soll. Diese Aufgabe nimmt das Deutsche Institut für Menschenrechte mit Sitz in Berlin wahr.
- In den gesamten Überwachungsprozess sind nach **Abs. 3** die Zivilgesellschaft, insbesondere die Menschen mit Behinderung und ihre Organisationen, einzubeziehen. Hier gilt das immer wieder zitierte Motto: "Nichts über uns, ohne uns!"

II. Inklusion in NRW

Wie bereits eingangs erwähnt, ist das gesamte Deutsche Recht, einschließlich der Landesgesetze, daraufhin zu überprüfen, ob die Gesetze, einzelne Vorschriften oder sonstige Normen in ihrer Ausrichtung mit den Zielvorgaben der BRK übereinstimmen.

Art. 4 Abs. 5 BRK stellt ausdrücklich klar: *"Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates."*

- Dementsprechend ist auch NRW verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der BRK zu treffen, bis hin zu gesetzlichen Korrekturen und Schaffung von Strukturen zur Einhaltung und Umsetzung bestimmter Maßnahmen oder Gesetzesänderungen. Bisherige Auslegungsfragen oder Gepflogenheiten müssen ggf. geändert werden.
- Das MAIS NRW hat zur Gestaltung dieses Prozesses die **NRW-Dialoge** ins Leben gerufen. An diesen regelmäßig stattfindenden Dialog-Sitzungen nehmen alle großen Behindertenverbände, die Landschaftsverbände, die Agentur Barrierefrei NRW und die jeweils betroffenen Ministerien teil. Der NRW-Dialog wird im Rahmen der Ausarbeitung des Aktionsplans NRW durchgeführt.

Beispiele:

1. Barrierefreiheit oder Zugänglichkeit gemäß Art. 9 BRK

Nach Abs. 1 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu treffen, um Menschen mit Behinderung den gleichberechtigten Zugang zur physischen Umwelt zu gewährleisten, einschließlich der Feststellung und Beseitigung von Zugangsbarrieren.

Ausdrücklich davon betroffen sind u.a. Gebäude, Straßen, Transportmittel sowie andere Einrichtungen in Gebäuden und im Freien, einschließlich Schulen, Wohnhäuser, medizinischer Einrichtungen und Arbeitsstätten.

Bestand

Nach dem Wortlaut müssen festgestellte Barrieren beseitigt werden. Gerade bei Altbauten sind besonders häufig und besonders gravierende Barrieren vorzufinden. Der im Deutschen Recht tief verankerte Bestandsschutz kollidiert insoweit mit den Vorgaben der BRK. Darum wird zu Recht die Forderung erhoben, verbindliche Zeitpläne für die barrierefreie Nachrüstung öffentlicher Gebäude aufzustellen (vergleichbar mit energetischen Maßnahmen).

BauO NRW

Die Aspekte der Barrierefreiheit werden immer noch zu wenig beachtet oder falsch ausgelegt bzw. umgesetzt. Es ist klarzustellen, dass sich der Begriff „Barrierefreiheit“ nicht auf die in § 55 Abs. 4 BauO NRW aufgeführten Anforderungen beschränkt, sondern auch die Belange von Menschen mit Sinnesbehinderungen sowie die von Menschen mit geistiger oder psychischer Behinderung mit einschließt.

Nach **Abs. 1** müssen „die dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teile eines Gebäudes barrierefrei erreichbar und nutzbar sein.“ Bei Schulen wird zwischen Besucher/innen und Nutzer/innen unterschieden. Schüler und Schülerinnen gelten nicht als Besucher/innen, sondern als Nutzer/innen der Schule. Folglich müssen nur Bereiche, die dem allgemeinen Besucherverkehr dienen (wie z.B. Aula), barrierefrei gestaltet sein/ werden.

Gleiches gilt für Arbeitsstätten. Arbeitsplätze müssen nur dann barrierefrei gestaltet sein, wenn in den Räumlichkeiten Publikumsverkehr herrscht.

Ergo: Der in § 55 Abs. 1 BauO NRW befindliche Passus "in den dem allgemeinen Besucherverkehr dienenden Teilen" kollidiert ebenfalls mit den Vorgaben der BRK. Die Unterscheidung nach "vor und hinter den Kulissen" ist nach der BRK so generell nicht gerechtfertigt.

- Nur bei umfassender Barrierefreiheit können etwa an Schulen auch Menschen mit Behinderung arbeiten (z.B. als Lehrkräfte, Verwaltungsangestellte) ohne zuvor aus anderen öffentlichen Töpfen teure Arbeitsplatzanpassungen vornehmen zu müssen.
Nur so können Eltern mit Behinderungen an Elternsprechstunden, -abenden etc. teilnehmen.
Und nur so können Kinder mit Behinderung ihren Anspruch auf Regelbeschulung gemeinsam mit nicht behinderten Kindern wahrnehmen (Art. 24 BRK).
- Es ist klarzustellen, dass öffentliche Bauherren, die mit öffentlichen Steuergeldern Maßnahmen durchführen oder private Bauherren, die mit öffentlichen Zuschüssen bauen, umfassende Barrierefreiheit herzustellen haben. Vom Grundsatz her ist dies nach geltendem Rechts schon so, aber in der Praxis sieht es anders aus.

Die Interessensverbände behinderter Menschen fordern daher:

Keine Vergabe von öffentlichen Mitteln ohne den vorherigen Nachweis der Beachtung von Barrierefreiheit. Hier könnte an ein vergleichbares Verfahren wie beim Brandschutz angeknüpft werden.

2. Schule gemäß Art. 24

Umgestaltung des Schulsystems, d.h. weg vom Sondersystem Förderschule und hin zur inklusiven Schule, Stichwort: "Eine Schule für alle".

Schulgesetz NRW

Das Schulgesetz NRW sieht als Ziel eine besondere (gesonderte) Förderung von Schüler/ innen mit Entwicklungsverzögerungen und Behinderungen vor (§ 2 Abs. 9 SchulG NRW). Die Entscheidung über den sonderpädagogischen Förderbedarf, die Förderschwerpunkte und den Förderort trifft die Schulaufsichtsbehörde unter Beteiligung der Eltern (§ 19 Abs. 2 SchulG NRW).

Erforderlich ist die Überarbeitung des SchulG NRW, u.a. Änderungen in § 20 Abs. 7 und 8, als Grundlage für die Verwirklichung von Inklusion im schulischen Bereich.

Abs. 7 "*Gemeinsamen Unterricht kann die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers an einer allgemeinen Schule ... einrichten, wenn die Schule dafür personell und sächlich ausgestattet ist.*"

Abs. 8 S. 1 "*Integrative Lerngruppen kann die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers an einer Schule der Sekundarstufe I einrichten, wenn die Schule dafür sächlich und personell ausgestattet ist.*"

Art. 24 Abs. 2 BRK verlangt hingegen, dass die Vertragsstaaten sicher stellen, dass

- a) "*Menschen mit Behinderung nicht aufgrund von Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen und das Kinder mit Behinderung nicht vom Grundschulunterricht oder vom Besuch weiterführender Schulen ausgeschlossen werden;*"
- b) "*Menschen mit Behinderung gleichberechtigt mit anderen in der Gemeinschaft Unterricht an Grundschulen und weiterführenden Schulen haben;*"