



UN-Behindertenrechtskonvention:

## Den Nationalen Aktionsplan zu einem wirksamen menschenrechtlichen Instrument machen

Die Bundesregierung hat 2011 einen Nationalen Aktionsplan verabschiedet, um politische Maßnahmen zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu ergreifen. Derzeit überarbeitet sie den Aktionsplan. Aus diesem Anlass fordert die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, neue Maßnahmen stärker an der Verwirklichung der einzelnen Rechte der Konvention zu orientieren und bestehende Probleme gezielt und wirkungsvoll anzugehen.

Ein menschenrechtlicher Aktionsplan ist ein strategisch ausgerichtetes Handlungsprogramm, um dafür zu sorgen, dass Menschenrechte in der nationalen Politik eingehalten und umgesetzt werden. Ziel eines Aktionsplans ist es, politische Maßnahmen zur Verwirklichung der Menschenrechte ressortübergreifend zu bündeln und ihnen dadurch mehr Zugkraft zu verleihen.

Die Bundesregierung hat ihren Nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (NAP) am 15. Juni 2011 mit einer zehnjährigen Laufzeit beschlossen.<sup>1</sup> Er umfasst Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen, die durch den Focal Point zur UN-Behindertenrechtskonvention im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) koordiniert werden. Die derzeitige Regierung von CDU, CSU und SPD hat den NAP von der Vorgängerregierung übernommen und sich im Koalitionsvertrag die Aufgabe gesetzt, ihn in dieser Wahlperiode weiterzuentwickeln.<sup>2</sup> Sie überarbeitet derzeit den NAP und plant, ihn 2016 in neuer Auflage zu verabschieden. Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskon-

vention (Monitoring-Stelle) begrüßt dieses Vorhaben. Sie hat bereits 2011 in einer Stellungnahme für die konsequente Durchführung des NAP geworben und gleichzeitig an die menschenrechtlichen Anforderungen erinnert, die an ihn zu stellen sind.<sup>3</sup>

Der Nationale Aktionsplan in seiner derzeitigen Form erfüllt diese Anforderungen noch nicht. Die Monitoring-Stelle empfiehlt der Bundesregierung deshalb, die Überarbeitung des NAP dafür zu nutzen, den Aktionsplan zu einem wirksamen menschenrechtlichen Instrument für die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) zu machen.

Bei der Fortentwicklung des NAP spielen des Weiteren zwei Entwicklungen eine wichtige Rolle:

Im November 2014 wurde eine wissenschaftliche Evaluation des NAP vorgestellt, die im Auftrag der Bundesregierung durchgeführt wurde. Sie widmet sich sowohl inhaltlichen Kriterien des NAP als auch prozessualen Fragen seiner Fortentwicklung. Der Evaluationsbericht stellt einen weitreichenden Überarbeitungsbedarf – auch gerade aus menschenrechtlicher Perspektive – fest.<sup>4</sup> Er fordert unter an-

1 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Unser Weg in eine inklusive Gesellschaft. Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: BMAS.

2 CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 110.

3 Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention (2011): Stellungnahme zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung anlässlich der Anhörung im Deutschen Bundestag am 17. Oktober 2011. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

4 Prognos AG (2014): Evaluation des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Forschungsbericht 446. Berlin: BMAS.

derem einen engen und zielgerichteten Bezug der Maßnahmen zu den Bestimmungen der UN-BRK, eine Verbesserung der Datenlage, um systematisch Handlungsbedarfe festzustellen, und inhaltliche Priorisierungen in den Handlungsfeldern. Er verweist damit auf einige wichtige qualitative Anforderungen menschenrechtlicher Aktionspläne. Eine Stärke des Berichts liegt auch darin, dass er konkrete Vorschläge für eine wirksamere Prozess-Steuerung im Rahmen bestehender Strukturen, eine wirksame und transparente Beteiligung der Zivilgesellschaft und eine dynamische Fortentwicklung des NAP macht. Der Bericht enthält damit wichtige Hinweise für eine erfolgreiche Überarbeitung des NAP. Die Monitoring-Stelle findet die Kritik in wesentlichen Punkten überzeugend und wirbt dafür, sich intensiv mit dem Evaluationsbericht zu befassen.

Darüber hinaus sind im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands durch den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Genf wichtige Erkenntnisse zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland zu erwarten.<sup>5</sup> Die im April 2015 anstehenden Empfehlungen des Fachausschusses („Abschließende Bemerkungen“) werden weitreichende Handlungsbedarfe auch auf Bundesebene feststellen, die in den Handlungsfeldern des NAP aufgegriffen und gezielt mit Maßnahmen hinterlegt werden sollten.

Wo sieht die Monitoring-Stelle beim NAP besonderen Verbesserungsbedarf? Folgende Punkte sollten bei seiner Überarbeitung berücksichtigt werden:

## Rückbindung an die Rechte der UN-Behindertenrechtskonvention stärken

Der NAP muss die normativen Vorgaben der UN-BRK stärker aufgreifen. Er muss die einzelnen Rechte und die damit verbundenen staatlichen Verpflichtungen der Konvention genau in den Blick nehmen und zielgerichtet Maßnahmen planen, mit denen diese Pflichten voll und wirksam erfüllt werden.

Diesem Anspruch wird der NAP in seiner derzeitigen Fassung nicht gerecht: Er ist in Handlungsfelder gegliedert, die verschiedene Lebensbereiche abbil-

den (Arbeit und Beschäftigung, Bildung, Bauen und Wohnen usw.). Zwar werden eingangs die Artikel der UN-BRK genannt, auf die sich das jeweilige Handlungsfeld bezieht. Es fehlt aber ein konkreter inhaltlicher Bezug zu den Rechten der Konvention sowie Angaben dazu, wie ein bestimmtes Recht durch zielgerichtete Maßnahmen geachtet, geschützt und besser gewährleistet werden soll. Auch die Maßnahmen selbst lassen nicht deutlich erkennen, welche konkreten Verpflichtungen sie umsetzen sollen. Dies kritisiert auch der Evaluationsbericht, wenn er feststellt, dass „kaum konkrete Bezüge zwischen den Zielen oder Maßnahmen des NAP und den Bestimmungen der UN-BRK hergestellt“ werden.<sup>6</sup>

Beispielsweise sieht das Recht auf „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“ (Art. 19 UN-BRK) vor, dass alle Menschen mit Behinderungen ihren Wohnort selbst wählen und nicht zum Leben in Einrichtungen verpflichtet sind. Im NAP ist Artikel 19 dem Handlungsfeld „Bauen und Wohnen“ zugeordnet, in dem es vor allem um Barrierefreiheit und altersgerechtes Wohnen geht. Dort findet sich keine Aussage dazu, wie die Bundesregierung flächendeckend alternative Wohnformen und einen inklusiven Sozialraum – auch für Menschen mit geistigen und psychischen Beeinträchtigungen – schaffen will.<sup>7</sup> Jede zukünftige Maßnahme sollte darauf hinwirken, dass Menschen mit und ohne Behinderungen gemeinsam leben und die gleichen Dienste nutzen können.

In diesem sowie auch in anderen Feldern, in denen die Bundesregierung beschränkte Zuständigkeiten hat, sollte sie gemeinsam mit den Ländern und anderen Akteuren zielgerichtete Maßnahmen ergreifen, um die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass die Rechte von Menschen mit Behinderungen umgesetzt werden. Dazu sollte sie im NAP nicht nur die Maßnahmen aufführen, die der Bund in seiner Zuständigkeit ergreifen will, sondern auch darlegen, wie sie zuständigkeitsübergreifende Fragen und Schnittstellenprobleme angehen möchte.

In jedem Handlungsfeld sollten in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft Schwerpunkte gesetzt werden: Es sind einerseits besonders dringliche Problembereiche und Umsetzungsdefizite anzugehen, etwa wenn Rechte missachtet werden (Gewaltschutz, Vermeidung von Zwang in der psychiatrischen Versorgung,

5 Siehe Valentin Aichele/Peter Litschke (2014): UN-Behindertenrechtskonvention: UN prüfen 2015 die Umsetzung in Deutschland, aktuell 1/2014. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

6 Prognos AG (2014), S.109, siehe auch S. 2–3, 54 und 149.

7 NAP, S. 68–71 und S. 160–166.

Unterstützung statt Stellvertretung im Betreuungsverhältnis). Dem Gewaltschutz (Art. 16 UN-BRK) sollte ein eigenes Handlungsfeld eingeräumt werden, anstatt ihn untergeordnet zu behandeln (zurzeit unter „Frauen“ und „Kinder und Jugendliche“). Auch die Lage in Psychiatrien, in Einrichtungen der Behindertenhilfe und in Altenpflegeheimen muss stärker in den Blick genommen werden. Andererseits müssen besonders benachteiligte Personengruppen in vulnerablen Lebenslagen identifiziert und priorisiert werden. Derzeit widmet der NAP älteren Menschen und Frauen ein eigenes Handlungsfeld – dies ist begrüßenswert, es sollten aber auch andere Gruppen gesondert berücksichtigt werden. Dazu gehören etwa mehrfachbehinderte Menschen, obdachlose Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Behinderungen und Migrationsgeschichte.

## Handlungsbedarfe ermitteln und passende Maßnahmen entwickeln

Der Maßnahmenplanung muss eine menschenrechtliche Problemanalyse vorausgehen. Nur so können wichtige Aufgaben identifiziert werden, die im NAP angegangen werden müssen. Es müssen Informationen herangezogen werden, die Auskunft darüber geben, in welchen Bereichen und in welchem Ausmaß die Rechte von Menschen mit Behinderungen aktuell noch nicht umgesetzt sind (Ist-Zustand). Wenn Handlungsbedarf festgestellt wird, sind Maßnahmen zur Problemlösung zu entwickeln, die im NAP Eingang finden. Diese Maßnahmen sind mit mess- und überprüfbaren Zielen zu verbinden, um die Rechte der UN-BRK besser zu verwirklichen (Soll-Zustand). Dieser Anforderung entspricht der NAP derzeit nicht: Weder analysiert er in allen Bereichen die tatsächliche Umsetzung der Rechte noch formuliert er konkrete menschenrechtliche Handlungsnotwendigkeiten und Ziele, einschließlich Zwischenziele („Benchmarks“). Auch im Maßnahmenteil wird nicht deutlich, inwieweit einzelne Maßnahmen der Verwirklichung der Rechte der UN-BRK dienen. Der Evaluationsbericht kommt ebenfalls zu dem Ergebnis und empfiehlt, dass der NAP zukünftig „Ziele und Maßnahmen auf Basis festgestellter Handlungsbedarfe festlegen sollte“.<sup>8</sup>

In den Teilhabeberichten plant die Bundesregierung in Zukunft regelmäßig Daten über die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen zu erheben. Wie angekündigt sollte sie Befunde des Teilhabeberichts von 2013 zu Umsetzungsdefiziten und Benachteiligungen – sowie auch anderer empirischer Studien – bei der Planung von Maßnahmen des NAP berücksichtigen.<sup>9</sup> Der Teilhabebericht hat auch große Daten- und Erkenntnislücken aufgezeigt. Beispielsweise verdeutlicht er, dass die Datenlage in Bezug auf die Zwangsunterbringung und Zwangsbehandlung in der Psychiatrie schlecht ist.<sup>10</sup> Jedoch ist bisher keine Verbesserung der Datenlage geplant. Im NAP sollten deshalb Maßnahmen der Forschung und Datenerhebung in ausgewählten Bereichen aufgenommen werden, um solche Leerstellen zu schließen.

## Notwendige Rahmenbedingungen für den Erfolg des NAP schaffen

Eine besondere Rolle bei der Fortentwicklung des NAP spielt die staatliche Anlaufstelle zur Umsetzung der UN-BRK im BMAS (Focal Point): Sie sollte stärker als bislang die Maßnahmen des NAP einer menschenrechtlichen Qualitätskontrolle unterziehen. Dabei sollte sie unbedingt prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen den oben dargestellten Kriterien genügen. Eine Maßnahme sollte zudem nur dann aufgenommen werden, wenn klare Verantwortlichkeiten, der jeweilige Zeithorizont und die Finanzierung festgelegt sind. Die Bundesregierung sollte in allen Ressorts einschließlich im Kanzleramt mehr Verantwortung für die Umsetzung der UN-BRK übernehmen. Aus dem Evaluationsbericht geht hervor, dass aktuell fast zwei Drittel der Maßnahmen im Aufgabenbereich zweier Ressorts liegen (des BMAS und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend).<sup>11</sup> Der Focal Point sollte mit den Ministerien über dringliche Umsetzungsprobleme in deren Zuständigkeitsbereichen in Austausch treten und Ziele absprechen, die in den jeweiligen Häusern mittel- und langfristig verfolgt werden. Dabei sollte auch geklärt werden, wie die notwendigen finanziellen Ressourcen zur Durchführung von Maßnahmen über Legislaturperioden hinweg finanziell abgesichert werden können.

<sup>8</sup> Prognos AG (2014), S. 2, siehe auch S. 110f.

<sup>9</sup> NAP S. 11, S. 30ff. und S. 84. BMAS (Hg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen: Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung. Berlin: BMAS.

<sup>10</sup> BMAS (Hg.) (2013), S. 381ff.

<sup>11</sup> Prognos AG (2014), S. 3 und S. 57–58.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTORIN:  
Britta Leisering, Wissenschaftliche  
Mitarbeiterin der Monitoring-Stelle zur  
UN-Behindertenrechtskonvention am  
Deutschen Institut für Menschenrechte  
HERAUSGEBER:  
Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59 - 0  
Fax: 030 25 93 59 - 59  
info@institut-fuer-menschenrechte.de

©2015 Deutsches Institut für  
Menschenrechte  
Alle Rechte vorbehalten  
März 2015  
ISSN 2190-9121 (PDF)  
SATZ: Verlagsgesellschaft  
W.E. Weinmann e.K.

Vorkehrungen zur Einbindung der Zivilgesellschaft sollten verbessert werden, um eine volle und wirkungsvolle Partizipation zu gewährleisten. Der zivilgesellschaftlich besetzte NAP-Ausschuss, der dem Focal Point beratend zur Seite gestellt ist, muss am Prozess der Fortentwicklung des NAP angemessen beteiligt werden. Dabei sollte, zum Beispiel in einer Verfahrensordnung, festgehalten werden, welche konkreten Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten das Gremium hat.<sup>12</sup> Diese können etwa darin liegen, von den Ressorts vorgeschlagene Maßnahmen gemeinsam mit dem Focal Point auf ihre Eignung hin zu bewerten (Qualitätskontrolle) und Hinweise zu Schwerpunktsetzungen zu geben.

Die Bundesregierung sollte zudem Formate einer breiteren zivilgesellschaftlichen Beteiligung festlegen. Bei Konsultationen mit Verbänden und Selbsthilfeorganisationen sollte sie transparent machen, welche Anregungen aufgenommen werden können und welche nicht.<sup>13</sup> Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung sollten im Vorhinein dargelegt werden. Dies betrifft unter anderem die von der Bundesregierung geplanten Konsultationen zum neuen Entwurf des NAP, bevor dieser 2016 im Kabinett verabschiedet wird.

In der Umsetzungsphase bedarf es einer zentralisierten Fortschrittskontrolle der Maßnahmen durch den Focal Point. Der Umsetzungsstand sollte transparent für die Öffentlichkeit dokumentiert werden. Es gilt zudem, ein geregeltes Verfahren zu finden, um laufend neue Maßnahmen aufzunehmen und den NAP zu einem dynamischen Instrument zu machen. Der Focal Point sollte mit den nötigen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet werden, um seine vielfältigen Aufgaben wahrzunehmen.

## Empfehlungen an die Bundesregierung

Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt der Bundesregierung, im Zuge der Fortentwicklung des Nationalen Aktionsplans:

1. die inhaltliche Rückbindung des Aktionsplans an die UN-BRK und ihre staatlichen Verpflichtungen zu stärken; besonders dringliche Problembereiche und Personengruppen in vulnerablen Lebenslagen sollten dabei priorisiert werden;
2. die Ergebnisse der Staatenberichtsprüfung 2015 zu berücksichtigen; die Empfehlungen des UN-Fachausschusses an Deutschland („Abschließende Bemerkungen“) sollten in die Maßnahmenplanung einbezogen werden;
3. eine Bestandsaufnahme menschenrechtlicher Problemlagen vorzunehmen; aus dem Umsetzungsstand der Rechte der Konvention in Deutschland sollten Handlungserfordernisse abgeleitet werden;
4. alle Ministerien an der Fortentwicklung des NAP zu beteiligen; in den Häusern sollten auch mittel- und langfristige Ziele gesetzt werden; die notwendigen finanziellen Ressourcen sollten möglichst über Haushaltsjahre und Wahlperioden hinweg abgesichert werden;
5. neue Maßnahmen einer menschenrechtlichen Qualitätskontrolle durch den Focal Point und den NAP-Ausschuss zu unterziehen; es sollten laufend neue Maßnahmen in den NAP aufgenommen werden können;
6. durch angemessene Formate eine sinnvolle und wirksame zivilgesellschaftliche Beteiligung zu gewährleisten.

<sup>12</sup> Prognos AG (2014), S. 101, 154 sowie S. 124–125.

<sup>13</sup> Vgl. auch Prognos AG (2014), S. 132.