

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Abschließende Beobachtungen zum zweiten und dritten periodischen Bericht von Deutschland*

* Angenommen vom Ausschuss auf seiner neunundzwanzigsten Tagung (14. August bis 8. September 2023).

Vereinte Nationen CRPD/C/DEU/CO/2-3

Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Distr: Allgemein 8. September 2023 VORGEZOGENE UNBEARBEITETE FASSUNG

Original: Englisch CRPD/C/DEU/CO/2-3

I. Einleitung

1. Der Ausschuss prüfte den zweiten und dritten Staatenbericht Deutschlands in seiner 674. und 675. Sitzung am 29. und 30. August 2023. Er nahm die vorliegenden abschließenden Bemerkungen in seiner 684. und 685. Sitzung am 5. und 6. September 2023 an.
2. Der Ausschuss begrüßt den kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands, die in Übereinstimmung mit den Berichterstattungsrichtlinien des Ausschusses erstellt wurden, und dankt dem Vertragsstaat für seine schriftlichen Antworten auf die Liste der Fragen vor der Berichterstattung.
3. Der Ausschuss würdigt den konstruktiven Dialog mit der hochrangigen Delegation des Vertragsstaates, die ein breites Spektrum von Themen abdeckte und Vertreter der zuständigen Ministerien einbezog und weitere Klarstellungen zu den vom Ausschuss mündlich gestellten Fragen lieferte. Der Ausschuss würdigt auch die aktive Teilnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte in seiner Eigenschaft als nationale Menschenrechtsinstitution und unabhängiger Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens.

II. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss begrüßt die Maßnahmen, die der Vertragsstaat seit den letzten Abschließenden Bemerkungen im Jahr 2015 zur Umsetzung des Übereinkommens ergriffen hat. Er begrüßt insbesondere die gesetzgeberischen und politischen Maßnahmen, die zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ergriffen wurden, darunter:
 - (a) Die Bundesinitiative für Barrierefreiheit von 2022;
 - (b) die Verabschiedung des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BFSG) von 2021;
 - (c) die Verabschiedung des Gesetzes zur Reform des Kindes- und Erwachsenenvormundschaftsrechts von 2021;
 - (d) die Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (KJSG) 2021;
 - (e) den Koalitionsvertrag von 2021;
 - (f) die Verabschiedung des Gesetzes zum Schutz von Kindern mit Abweichungen in der Geschlechtsentwicklung von 2021;
 - (g) die Verabschiedung des Gesetzes zur Entlastung von Familienangehörigen von 2020;
 - (h) Die Novellierung des Bundeswahlgesetzes und anderer Gesetze im Jahr 2019, um Einschränkungen des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen zu beseitigen;

(i) die Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) von 2016.

III. Wichtigste Problembereiche und Empfehlungen

A. Allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen (Art. 1-4)

5. Der Ausschuss ist besorgt über die Verwendung eines medizinischen Modells der Behinderung in vielen Bereichen des Rechts auf Bundes- und Länderebene.

6. Unter Hinweis auf seine Abschließenden Bemerkungen von 2015 (CRPD/C/DEU/CO/1), Ziff. 8(a), empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Definition von Behinderung in Gesetzen und Politiken auf Bundes- und Länderebene mit den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen des Übereinkommens in Einklang zu bringen, insbesondere in Bezug auf Nichtdiskriminierung und das Menschenrechtsmodell von Behinderung.

7. Der Ausschuss ist besorgt über:

(a) die fehlende Anerkennung der Tatsache, dass Behinderung eine Aufgabe aller staatlichen Stellen ist, in allen Ressorts der Regierung und das Fehlen einer durchgängigen Berücksichtigung behindertengerechter Maßnahmen in allen Bereichen von Staat, Gesellschaft und Recht;

(b) Das Fehlen einer systematischen Überprüfung der bestehenden Gesetze, Politiken und Vorschriften, um festzustellen, welche gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich sind, um den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen;

(c) Das Fehlen eines allgemeinen Verbandsklagerechts zur Durchsetzung der Rechte aus der Konvention, die seltene Inanspruchnahme solcher Rechte in den Bereichen, in denen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen bestehen, und - in den meisten dieser gesetzlichen Grundlagen - die Beschränkung der verfügbaren Rechtsmittel auf Feststellungsurteile;

(d) Das Fehlen einer systematischen und institutionalisierten Einbeziehung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Organisationen von Kindern mit Behinderungen, in allen sie betreffenden Angelegenheiten sowie von Verfahren für eine enge Konsultation mit und die aktive Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen;

(e) Unzureichende Ressourcen der Organisationen von Menschen mit Behinderungen für eine aktive Beteiligung an der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen, Politiken, Programmen und Vorschriften zur Durchführung des Übereinkommens sowie unangemessene administrative Hürden für den Zugang zu Finanzmitteln;

(f) die sehr ungleichen Anstrengungen zur Umsetzung des Übereinkommens in den einzelnen Bundesländern und die unzureichende Berücksichtigung der Menschenrechte in den Aktionsplänen vieler Länder.

8. Der Ausschuss empfiehlt, dass der Vertragsstaat:

(a) Strategien zur Stärkung des Engagements in allen Ressortbereichen der Regierung entwickelt, um sicherzustellen, dass Behinderung als Querschnittsthema in allen Bereichen des Staates und der Gesellschaft anerkannt wird, und behinderungsbezogene Maßnahmen in allen Rechtsbereichen wirksam verankert werden;

(b) systematisch überprüft, ob die bestehenden Gesetze, Politiken und Verwaltungspraktiken mit den Verpflichtungen des Vertragsstaats aus dem Übereinkommen übereinstimmen, und menschenrechtsbasierte Aktionspläne mit einem klaren Konzept von Behinderung aufstellt, die angemessene Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Erfüllung der Rechte aus dem Übereinkommen enthalten, sowie Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung des

Übereinkommens festlegt, wie in den abschließenden Beobachtungen von 2015 (CRPD/C/DEU/CO/1), Absatz 8 Buchstabe b, empfohlen;

(c) die gesetzlichen Grundlagen des Verbandsklagerechts zur Durchsetzung der Rechte aus der Konvention auf Bundes- und Landesebene überprüft, ein allgemein gültiges Verbandsklagerecht erlässt, wirksame Rechtsbehelfe vorsieht.

(d) institutionalisierte Verfahren für eine enge Konsultation und aktive Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Organisationen von Kindern mit Behinderungen, in allen sie betreffenden Angelegenheiten entwickelt und umzusetzen, die Standards für diese Verfahren festlegt und dabei unter anderem gewährleistet, dass sie ausreichend Zeit für ihre Antworten haben und alle einschlägigen Dokumente in zugänglichen Formaten zur Verfügung gestellt werden, im Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018), Abs. 54, und wie in den Abschließenden Beobachtungen von 2015 (CRPD/C/DEU/CO/1), Abs. 10;

(e) unter Hinweis auf die allgemeine Bemerkung Nr. 7 (2018), Absätze 60 und 61, die Fähigkeit von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen und Menschen mit geistigen und/oder psychosozialen Behinderungen, stärkt, sich aktiv an allen Maßnahmen zur Umsetzung des Übereinkommens zu beteiligen und ihre gesetzlich verankerten Klagerechte effektiv zu nutzen, und ausreichende Mittel dafür bereitstellt. Er hat sicherzustellen, dass die Finanzierung nicht nur projektbezogen erfolgt und ohne unangemessene administrative Hürden zugänglich ist;

(f) unter Berücksichtigung seiner Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 5 des Übereinkommens die Koordinierung zwischen den Ländern bei ihren Bemühungen zur Umsetzung des Übereinkommens verbessert und sicherstellt, dass ihre Aktionspläne zur Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderungen mit ihren Verpflichtungen aus dem Übereinkommen in Einklang stehen.

9. In Anbetracht der Tatsache, dass der Vertragsstaat das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen ratifiziert hat, ist der Ausschuss besorgt über die sehr textlastige Methode, die die Gerichte des Vertragsstaates bei der Feststellung der Justiziabilität der Bestimmungen des Übereinkommens anwenden.

10. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, insbesondere seinen Gerichten, die Justiziabilität der Bestimmungen des Übereinkommens, einschließlich der Rechte, die der schrittweisen Verwirklichung auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens unterliegen, in enger Anlehnung an die Rechtsprechung des Ausschusses im Rahmen des Fakultativprotokolls zu bestimmen.

.....

Bildung (Art. 24)

53. Der Ausschuss ist besorgt über das Fehlen einer vollständigen Umsetzung der inklusiven Bildung im gesamten Bildungssystem, das Vorherrschen von Sonderschulen und -klassen sowie die verschiedenen Hindernisse, auf die Kinder mit Behinderungen und ihre Familien stoßen, wenn sie in Regelschulen eingeschult werden und dort den Unterricht absolvieren wollen:

- (a) das Fehlen klarer Mechanismen zur Förderung der inklusiven Bildung in den Ländern und auf kommunaler Ebene;
- (b) die falschen Vorstellungen und die negative Wahrnehmung der inklusiven Bildung bei einigen Exekutivorganen, die den Antrag der Eltern, ihre Kinder an einer Regelschule anzumelden, als Hinweis auf die "Unfähigkeit, sich um ihr Kind zu kümmern" werten könnten;
- (c) mangelnde Zugänglichkeit und Unterbringung in öffentlichen Schulen und fehlende Verkehrsanbindung, insbesondere in ländlichen Gebieten;
- (d) die unzureichende Ausbildung von Lehrern und nicht lehrendem Personal in Bezug auf das Recht auf inklusive Bildung sowie die Entwicklung spezifischer Fähigkeiten und Lehrmethoden und der berichtete Druck auf Eltern, Kinder mit Behinderungen in Sonderschulen anzumelden.

54. Unter Hinweis auf seine allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) zur inklusiven Bildung empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, in enger Absprache mit und unter aktiver Beteiligung von Schülern mit Behinderungen, ihren Familien und repräsentativen Organisationen:

- (a) einen umfassenden Plan zu entwickeln, um den Übergang von der Sonderschule zur inklusiven Bildung auf Länder- und Gemeindeebene zu beschleunigen, mit spezifischen Zeitrahmen, personellen, technischen und finanziellen Ressourcen und klaren Verantwortlichkeiten für die Umsetzung und Überwachung.**
- (b) Durchführung von Sensibilisierungs- und Aufklärungskampagnen zur Förderung der inklusiven Bildung auf Gemeindeebene und bei den zuständigen Behörden;**
- (c) sicherstellen, dass Kinder mit Behinderungen Regelschulen besuchen können, unter anderem durch Verbesserung der Zugänglichkeit und Anpassung an alle Arten von Behinderungen und durch Bereitstellung geeigneter Transportmöglichkeiten, insbesondere in ländlichen Gebieten;**
- (d) Gewährleistung einer kontinuierlichen Schulung von Lehrern und nicht lehrendem Personal im Bereich der inklusiven Bildung auf allen Ebenen, einschließlich der Schulung in Gebärdensprache und anderen zugänglichen Informations- und Kommunikationsformaten, und Entwicklung eines Überwachungssystems zur Beseitigung aller Formen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen und ihren Familien.**

55. Der Ausschuss ist besorgt über den Mangel an Daten über den Zugang von Flüchtlingskindern mit Behinderungen zur Bildung und zu Regelschulen.

56. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, ausreichende Mittel für die regelmäßige Erhebung von nach Geschlecht und Art der Behinderung aufgeschlüsselten Daten über die Anzahl und den Anteil von Flüchtlingskindern mit Behinderungen, die Zugang zu Bildung haben und in Regel- und Sonderschulen eingeschrieben sind, sowie über die Abbrecherquote bereitzustellen.

Gesundheit (Art. 25)

57. Der Ausschuss ist besorgt über:

- (a) den Mangel an Zugänglichkeit und an geschultem Gesundheitspersonal für die Kommunikation und die Bereitstellung von Informationen in zugänglichen Methoden und Formaten in den Gesundheitseinrichtungen, insbesondere für Frauen mit Behinderungen und in ländlichen Gebieten, sowie die Tatsache, dass Menschen mit Behinderungen unter Umständen weite Strecken zurücklegen müssen, um zugängliche medizinische Dienste zu erhalten;
- (b) Die Tatsache, dass Menschen mit psychosozialen Behinderungen, Menschen mit geistigen Behinderungen sowie gehörlose und schwerhörige Menschen aufgrund der mangelnden Ausbildung

und der diskriminierenden Vorgehensweise der Angehörigen der Gesundheitsberufe seltener eine hochwertige Gesundheitsversorgung erhalten;

(c) Das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen, insbesondere im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), über die Bereitstellung medizinischer Informationen für Menschen mit Behinderungen in zugänglichen Formaten, um sicherzustellen, dass ihre freie und informierte Zustimmung vor jedem medizinischen Eingriff auf der gleichen Grundlage wie bei anderen eingeholt wird;

(d) Der Zugang zu Gesundheitsdiensten für Asylbewerber, die zwar eine Akutversorgung erhalten können, aber keine "ergänzenden" Dienste wie Physiotherapie, Beschäftigungstherapie und psychologische Behandlung.

58. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat:

(a) Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten in allen Bundesländern, insbesondere für Frauen mit Behinderungen und in ländlichen Gebieten, ohne Diskriminierung zu gewährleisten, indem Barrieren identifiziert und beseitigt und zugängliche medizinische Geräte bereitgestellt werden;

(b) Mechanismen für die regelmäßige Schulung von Angehörigen der Gesundheitsberufe im Hinblick auf Menschenrechte, Würde, Autonomie und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen stärken;

(c) Vorschriften über den rechtlichen Schutz von Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung in der Gesundheitsversorgung durchsetzen und standardisierte Protokolle über die Bereitstellung medizinischer Informationen für Menschen mit Behinderungen und ihre freie und informierte Zustimmung zu medizinischen Eingriffen im Einklang mit dem Übereinkommen und der allgemeinen Bemerkung Nr. 1 (2014) des Ausschusses festlegen;

(d) sicherstellen, dass Asylbewerber mit Behinderungen bei ihrer Ankunft gleichberechtigt mit anderen Zugang zu umfassenden Gesundheitsdiensten haben.

Habilitation und Rehabilitation (Art. 26)

59. Der Ausschuss ist besorgt über das Fehlen von Mechanismen, die sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen ganzheitliche Rehabilitationsleistungen von verschiedenen Anbietern in den einzelnen Bundesländern erhalten, sowie über die ungewissen langfristigen Auswirkungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) bei der Schaffung effizienter Rehabilitationssysteme zum Abbau der Segregation, insbesondere in Wohngemeinschaften und geschützten Werkstätten.

60. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, bereichsübergreifende, zugängliche und flexible Mechanismen zu entwickeln, durch die Menschen mit Behinderungen die relevantesten Rehabilitationsprogramme oder -dienste entsprechend ihrer Wahl und Präferenz leicht auswählen und in Anspruch nehmen können, und regelmäßige thematische Bewertungen von Rehabilitationsprogrammen durchzuführen, um eine umfassende Ausübung eines unabhängigen Lebens und den Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen mit Behinderungen sicherzustellen.

Arbeit und Beschäftigung (Art. 27)

61. Der Ausschuss ist besorgt über:

(a) die hohe Arbeitslosigkeit von Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Menschen mit intensivem Unterstützungsbedarf, sowie die hohe Zahl von Menschen mit Behinderungen, die in geschützten Werkstätten untergebracht sind, und die niedrige Übergangsquote auf den offenen Arbeitsmarkt;

- (b) unzureichende rechtliche Maßnahmen, um die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen und angemessene Vorkehrungen zu gewährleisten und den privaten Sektor für die Nichteinhaltung der Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen zur Verantwortung zu ziehen;
- (c) das Fehlen von zugänglichen und inklusiven Berufsbildungseinrichtungen sowie von Protokollen zur Beseitigung von Diskriminierung und Segregation und zur Gewährleistung der Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen bei der freien Wahl des Berufsbildungsprogramms ohne jede Art von Zwang.

62. Unter Bezugnahme auf die allgemeine Bemerkung Nr. 8 (2022) zu Arbeit und Beschäftigung und unter Wiederholung der Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/CO/6) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:

- (a) in enger Absprache mit und unter aktiver Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen einen Aktionsplan zur Förderung des Übergangs von Menschen mit Behinderungen in geschützten Werkstätten auf den offenen Arbeitsmarkt in allen Bundesländern zu entwickeln, der die Bereitstellung von Mitteln und einen konkreten Zeitrahmen vorsieht;**
 - (b) die Umsetzung der Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor durchzusetzen, auch durch Maßnahmen, die wirksamer sind als die derzeitige Ausgleichsabgabe, und die Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz zu gewährleisten;**
 - (c) Umstrukturierung des Berufsbildungssystems und Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit und der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, unter anderem durch die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus zur Untersuchung diskriminierender Praktiken aufgrund von Behinderungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation und der Arbeit.**
- 62. Unter Bezugnahme auf die allgemeine Bemerkung Nr. 8 (2022) zu Arbeit und Beschäftigung und unter Wiederholung der Empfehlungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (E/C.12/DEU/CO/6) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat:**
- (a) in enger Absprache mit und unter aktiver Beteiligung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen einen Aktionsplan zur Förderung des Übergangs von Menschen mit Behinderungen in geschützten Werkstätten auf den offenen Arbeitsmarkt in allen Bundesländern zu entwickeln, der die Bereitstellung von Mitteln und einen konkreten Zeitrahmen vorsieht;**
 - (b) die Umsetzung der Beschäftigungsquoten für Menschen mit Behinderungen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor durchzusetzen, auch durch Maßnahmen, die wirksamer sind als die derzeitige Ausgleichsabgabe, und die Zugänglichkeit und angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz zu gewährleisten;**
 - (c) Umstrukturierung des Berufsbildungssystems und Ergreifung von Maßnahmen zur Gewährleistung der Zugänglichkeit und der Einbeziehung von Menschen mit Behinderungen, unter anderem durch die Einrichtung eines Beschwerdemechanismus zur Untersuchung diskriminierender Praktiken aufgrund von Behinderungen im Bereich der beruflichen Rehabilitation und der Arbeit.**