



EVANGELISCHE HOCHSCHULE
RHEINLAND-WESTFALEN-LIPPE
Protestant University of Applied Sciences

BODYS
BOCHUMER ZENTRUM FÜR DISABILITY STUDIES

BOCHUMER ZENTRUM FÜR DISABILITY STUDIES

STELLUNGNAHME
ZUM
BUNDESTEILHABEGESETZ (BTHG)

(Gesetzentwurf der Bundesregierung,
Bundestagsdrucksache 18/9522 vom 5.09.2016)

Stand: 25.10.2016

Stellungnahme zum Bundesteilhabegesetz

Stand: 25.10.2016

Autor_innen: Prof. Dr. Theresia Degener, H. Günter Heiden M.A., Lukas Groß

BODYS

BODYS ist eine Forschungseinrichtung der Evangelischen Hochschule RWL (EvH RWL) in Bochum, die Disability Studies als inter-, multi- und transdisziplinäre theoretische Grundlage für die UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) versteht. Deren Implikationen für Theorie und Praxis, für die Behindertenhilfe und für die Gesellschaft insgesamt sind zentraler Forschungsgegenstand. Ganz im Sinne von Artikel 4 Abs. 3 UN-BRK gehört die Einbindung von Menschen mit Behinderungen und ihren Organisationen in allen Forschungsaktivitäten zum Selbstverständnis von BODYS. Das Institut bietet den Rahmen für menschenrechtsorientierte, partizipative und intersektionale Forschung und Lehre zur Umsetzung der UN-BRK. Auf dieser Basis will das Institut die regionale Vernetzung von Disability-Studies-Forscher_innen, Einrichtungen der Behindertenhilfe und der Behindertenselbstorganisation vorantreiben.

Leitung: Prof. Dr. Theresia Degener, LL.M. (Berkeley), Professorin für Recht und Disability Studies und stellvertretende Vorsitzende des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD).

Kontakt

Evangelische Hochschule Rheinland-Westfalen-Lippe
Bochumer Zentrum für Disability Studies (BODYS)
Immanuel-Kant-Str. 18–20
44803 Bochum
E-Mail: body@evh-bochum.de
Homepage: <http://body.evh-bochum.de>

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

„In einer inklusiven Gesellschaft sind wir erst dann angekommen, wenn Menschen mit Behinderung das gleiche Maß an Hoffnungen, das gleiche Maß an Wünschen zugestanden wird wie jedem anderen Menschen auch. Dazu ist es erforderlich, dass niemand mehr auf die permanente Opferrolle festgelegt wird, wenn alle eine echte Wahl haben, wie sie ihr Leben gestalten wollen.“¹

Bundespräsident Joachim Gauck

I. Einleitung

Dem Bundestag liegt der Gesetzesentwurf zu einem Bundesteilhabegesetz (BTHG-E) vor, der mit Kabinettsbeschluss vom 28.06.2016 verabschiedet wurde. In der Einleitung sowie in der Begründung des Gesetzesentwurfes (BT-Drucksache 18/9522 vom 05.09.2016) heißt es, dass durch die Verabschiedung die völkerrechtlichen Verpflichtungen der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) umgesetzt werden sollten.²

Behindertenorganisationen wie der Deutsche Behindertenrat (DBR) und Verbände der Zivilgesellschaft weisen seit mehreren Monaten ausdrücklich darauf hin, dass das Gesetz in der aktuellen Form eine deutliche Verschlechterung der Rechtslage für Menschen mit Behinderungen zur Folge haben und das Ziel der völkerrechtskonformen Implementierung der Rechte von Menschen mit Behinderungen nach Vorgabe der UN-BRK verfehlt wird.³

BODYS ist ebenfalls besorgt über die fehlende menschenrechtliche Perspektive des Gesetzesentwurfes, da insbesondere die Artikel 3, 5 und 19 der UN-BRK sowie weitere relevante Dokumente der UN nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

II. Artikel 19 UN BRK aus der Perspektive des menschenrechtlichen Modells von Behinderung

Das Recht auf selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft (*community*) gemäß Artikel 19 UN-BRK findet weder eine Entsprechung in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 (AEMR) noch in den beiden Mutterkonventionen der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1966, dem Zivilpakt (ICCPR) und dem Sozialpakt (ICESCR). Damit stellt sich die Frage, ob mit der UN-BRK nicht doch – entgegen aller Beteuerungen in der Entstehungsphase der Konvention – neue Menschenrechte geschaffen wurden. Wer die Diskussion um Artikel 9 UN-BRK (Barrierefreiheit) verfolgt, könnte geneigt sein, diese Frage zu bejahen.

Im Hinblick auf Artikel 19 UN-BRK ist sie jedoch zu verneinen. Die Wurzeln dieses Menschenrechts sind durchaus in anderen Menschenrechtsquellen zu finden. So gibt es im Internationalen Sozialpakt das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard (Artikel 11 ICESCR), das vom zuständigen Vertragsausschuss bereits 1994 im Hinblick auf behinderte Menschen interpretiert wurde. Danach umfasst dieses Recht auch das Recht auf selbstbestimmtes Leben und das Recht auf barrierefreien Wohnraum in der Gemeinde. Wurzeln des Rechts auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft lassen sich auch im Recht auf Freizügigkeit (Artikel 13 AEMR) ausmachen, das sowohl in der AEMR als auch im Zivilpakt und weiteren Menschenrechtskonventionen enthalten ist. Dieses Freizügigkeitsrecht erfasst nicht nur das Recht, sich innerhalb eines Staatsterritoriums frei zu bewegen, sondern auch die freie Wahl des Wohnsitzes. Auch im regionalen Menschenrechtskreis lassen sich Menschenrechte ausmachen, die Artikel 19 UN-BRK entsprechen. So enthält die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 i. d. F. von 2010 ein Recht auf Freizügigkeit und Wohnsitzfreiheit (4. Protokoll) und die Europäische Sozialcharta i. d. F. von 1996 enthält mit Artikel 15 ein Recht behinderter Menschen auf Selbstbestimmung (*independence*), soziale Integration und Partizipation am Leben der Gemeinde.

Artikel 19 UN-BRK ist das Ergebnis der Zuschneidung der Menschenrechte auf Freizügigkeit und angemessenen Lebensstandard auf den Kontext von Behinderung. Ergänzend muss festgestellt

¹ Rede anlässlich des 50. Jubiläum der Aktion Mensch, 7. Oktober 2014, Berlin.

² Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG), Kabinettsache 18/11076, S. 1-5.

³ Wir verweisen ferner auf: Deutsches Institut für Menschenrechte (Monitoring Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention): „Bundesteilhabegesetz (BTHG) überarbeiten“, September 2016; Forum behinderter Juristinnen und Juristen, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG), April 2016.

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

werden, dass diese Menschenrechte zusätzlich zu Artikel 19 UN-BRK auch in Artikel 28 UN-BRK zu finden sind.

Das Recht auf selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft ist des Weiteren nicht in den spezifischen Rechtsquellen der Vereinten Nationen, die der UN-BRK vorausgingen, enthalten. Weder das Weltprogramm für Behinderte von 1982 noch die Rahmenrichtlinien zur Herstellung der Chancengleichheit für Menschen mit Behinderung von 1993 enthalten dem Artikel 19 UN-BRK entsprechende Rechte. Das Weltaktionsprogramm spricht noch nicht von Selbstbestimmung, sondern empfiehlt nur, dass Rehabilitation so gemeindenah wie möglich gestaltet werden soll. Die Rahmenrichtlinien sehen, etwas moderner, in der persönlichen Assistenz einen wichtigen Faktor für die Selbstbestimmung und Rechtsausübung behinderter Menschen, kennen jedoch noch kein Recht auf selbstbestimmtes Leben und Einbeziehung in die Gemeinschaft. Insofern ist Artikel 19 UN-BRK doch etwas Neues, er ist als Weiterentwicklung des Völkerrechts zu sehen.

Wie alle Menschenrechtsquellen ist auch die UN-BRK die Antwort auf eine kollektiv als Menschenrechtsverletzung wahrgenommene Ungerechtigkeit. So wie die Frauenrechtskonvention von 1979 die Antwort auf die kollektiv als Unterdrückung wahrgenommene Frauendiskriminierung darstellt und damit die internationalen Menschenrechte weiterentwickelte, ist auch die UN-BRK eine Konkretisierung und Fortentwicklung für eine besonders stark marginalisierte Gruppe. Die kollektiv als Menschenrechtsverletzung wahrgenommene Ungerechtigkeit, die in Artikel 19 UN-BRK ihren Ausdruck findet, betrifft die Institutionalisierung und Aussonderung von Menschen mit Behinderungen in Heimen und Anstalten und die Exklusion aus dem alltäglichen Leben in der Gemeinde.⁴ Diese Erkenntnis ist nicht erst mit der UN-BRK entstanden. Schon seit den 1960er Jahren gibt es in vielen europäischen Ländern sogenannte Deinstitutionalisierungsbewegungen. Auch die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung der internationalen Behindertenbewegung existiert schon mindestens seit den 1980er Jahren. Insbesondere im europäischen Rechtsraum hat es in den letzten drei Dekaden eine Fülle von Studien, Forschungs- und Modellprojekten zum Thema Deinstitutionalisierung und selbstbestimmtes Leben behinderter Menschen gegeben.⁵ Sowohl der Europarat als auch die Europäische Union haben Aktionspläne für behinderte Menschen verabschiedet, die ein klares Bekenntnis zu Artikel 19 UN-BRK enthalten.⁶ Mit Artikel 19 UN-BRK wurde also kein neues Menschenrecht geschaffen, wohl aber ein neues Rechtsbewusstsein: Es gibt ein Menschenrecht auf selbstbestimmtes Leben außerhalb von Heimen und Anstalten.

Wie ist nun Artikel 19 UN-BRK im Lichte des Menschenrechtsmodells zu interpretieren?

Wenn wir uns den Text des Artikels 19 UN-BRK anschauen, dann gibt es zwei Schlüsselbegriffe, die nur in der Überschrift ausdrücklich benannt werden: „*independent living*“ – also selbstbestimmtes Leben – und „*community living*“ – also Leben in der Gemeinschaft bzw. der Gemeinde. Beide Begriffe werden weder in der UN-BRK noch in den Richtlinien zu den Staatenberichten definiert. Selbstbestimmtes Leben ist kein Begriff der Alltagssprache, sondern wurde in der internationalen Behindertenbewegung entwickelt. Er bedeutet, dass behinderte Personen Kontrolle über ihr Leben und die Angelegenheiten ihres täglichen Lebens haben. Das betrifft z. B. den Wohn- und Aufenthaltsort, die Tagesstruktur, persönliche Beziehungen, Kleidung, Ernährung, Hygiene und Gesundheitsversorgung, Drogenkonsum sowie kulturelle, religiöse oder sexuelle Aktivitäten. Diese Alltagsverrichtungen sind Aktivitäten, die sich mit „*doing identity*“ – also „Identität machen“ – umschreiben lassen. Wo wir mit wem wohnen, was wir essen, wann wir schlafen, welche Kleider wir tragen, sind Ausdrücke unserer Persönlichkeitsentfaltung. Selbstbestimmtes Leben ist damit ein

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Thematic study on the right of persons with disabilities to live independently and be included in the community, A/HRC/28/37, 2014 Para 6.

⁵ Vgl. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Getting a Life – Living Independently and Being Included in the Community, 2012.

⁶ Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen (2010-2020): http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-578_en.htm (Aufruf 10. Oktober 2016); Empfehlung Rec (2006)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zum Aktionsplans des Ministerrats zur Förderung der Rechte und vollen Teilhabe behinderter Menschen an der Gesellschaft: Verbesserung der Lebensqualität behinderter Menschen in Europa 2006-2015: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168059520a> (Aufruf 10. Oktober 2016) Eine neue Strategie wird gerade verhandelt.

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

klassisches Freiheitsrecht, das Recht, autonome Entscheidungen in unserem Privatleben zu treffen. Der Begriff „*independent*“ oder „selbstbestimmt“ sollte dabei nicht als Synonym für „autark“ verstanden werden. Vielmehr geht es um Autonomie statt Fremdbestimmung im Sinne des Artikel 3 lit. c der UN-BRK, die auch in Form von assistierter Autonomie ermöglicht werden muss. Leben in der Gemeinschaft ist demgegenüber gruppenbezogen und meint Inklusion und Partizipation im Sinne des Artikel 3 lit. c UN-BRK in der lokalen Gemeinschaft, d. h. überwiegend in der Kommune. Das bedeutet, gleichberechtigten Zugang zu allen Diensten der kommunalen Daseinsvorsorge zu haben und zudem zu sozialen Diensten, die das selbstbestimmte Leben in der Gemeinde ermöglichen. Also auch Zugang zu behindertenspezifischen Unterstützungsleistungen im Hinblick auf Wohnen und alltägliche Lebensführung. Dabei ist es wichtig, zu vermerken, dass die Konzepte „selbstbestimmtes Leben“ und „Einbeziehung in die Gemeinschaft“ sich auf Dienste außerhalb von Sonderwohneinrichtungen beziehen. Weder große Anstalten mit über 100 Bewohner_innen noch kleinere Wohngruppen mit fünf bis acht betreuten Personen sind mit dem Konzept des selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft vereinbar. Diese Einrichtungen wurden nicht durch die UN-BRK verboten, aber sie sind auch nicht mit dem Konzept des selbstbestimmten Lebens und der Inklusion in der Gemeinde vereinbar, so wenig, wie Hotels und Pensionen dem Konzept des alltäglichen Wohnens entsprechen. Institutionelle Wohnformen für Behinderte sind immer mit Fremdbestimmung verbunden. Aus diesem Grund wehren sich Nutzerorganisationen wie das *European Network on Independent Living* (ENIL) gegen die Vereinnahmung des Begriffs des selbstbestimmten Lebens durch Anbieter dieser Wohnformen.⁷ Interpretiert man Artikel 19 UN-BRK im Lichte des Zwecks und der Prinzipien der UN-BRK (Artikel 1 und 3) sowie auf der Folie des Menschenrechtsmodells, dann ist vor allem festzustellen, dass das Konzept des selbstbestimmten Lebens und der Einbeziehung in die Gemeinschaft für ALLE behinderten Menschen, d. h. auch für Menschen mit erhöhtem und komplexem Betreuungsbedarf, gilt. Auch für sie gilt der *capability*-Ansatz des Menschenrechtsmodells: Auch diese Menschen gelten als fähig zu einem selbstbestimmten Leben außerhalb von institutionellen Wohnformen.

Welche Staatenpflichten ergeben sich nun aus Artikel 19 UN-BRK?

Für diese Frage sind zwei Aspekte wichtig: (1) Zum einen gilt die menschenrechtliche Pflichtentrias, nach der Mitgliedsstaaten die Rechte aus der UN-BRK zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten haben. (2) Zum anderen ist zu unterscheiden zwischen bürgerlichen und politischen Menschenrechten, deren Umsetzung sofort zu erfolgen hat (*immediate duty*), und den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten, deren Umsetzung nur graduell und nach Maßgabe vorhandener Ressourcen zu erfolgen hat (Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK).

Zu (1) Pflichtentrias: Die Pflicht, das Menschenrecht auf selbstbestimmtes Leben zu respektieren, bedeutet, dass der Staat es selbst nicht verletzen darf. Eine Verletzung der Rechte aus Artikel 19 UN-BRK könnte in einem direkten oder indirekten gesetzlichen Verbot des selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft zu sehen sein. Zwangsunterbringungen in Psychatrien oder anderen Unterbringungssettings sind selbstverständlich als ein solches Verbot anzusehen. Sie verletzen die Rechte behinderter Menschen aus Artikel 19 UN-BRK, sowie die aus Artikel 12 und 14 UN-BRK.⁸ Als indirektes Verbot des selbstbestimmten Lebens in der Gemeinde können Gesetze gesehen werden, die Assistenzleistungen außerhalb von Einrichtungen nur dann gewähren, wenn sie nicht mit erhöhten Kosten verbunden sind. Solche Vorschriften zwingen behinderte Menschen mit erhöhtem Assistenz- und Unterstützungsbedarf in Heime, was als Verstoß gegen Artikel 19 UN-BRK anzusehen ist.

Die Pflicht, das Recht auf selbstbestimmtes Leben in der Gemeinschaft zu schützen, beinhaltet insbesondere die Pflicht, Eingriffe durch Dritte – also Private – abzuwehren. Etwa dürfen Anbieter von institutionellen Wohnformen ihre Bewohner_innen nicht davon abhalten, auszuziehen. Die Schutzpflicht des Staates zielt hier darauf, sicherzustellen, dass Betreiber von Einrichtungen ihre

⁷ ENIL–ECCL Shadow report on the implementation of Article 19 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the European Union, 2014, S. 29.

⁸ Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1, Article 12: Equal recognition before the law, 2014, CRPD/C/GC/1, Para. 40; <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx> (Aufruf 10. Oktober 2016)

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

Bewohner_innen aktiv über Möglichkeiten des selbstbestimmten Lebens in der Gemeinschaft informieren und dafür sorgen, dass die Bewohner_innen bei Interesse dazu befähigt werden, auszuziehen.

Die Gewährleistungspflicht des Staates beinhaltet die am weitesten gehenden Pflichten. Artikel 19 UN-BRK benennt drei Kernelemente dieser Gewährleistungspflicht: erstens die Sicherstellung des Angebots von Wohnmöglichkeiten in Selbstbestimmung und in der Gemeinde (Artikel 19 lit. a UN-BRK); zweitens die Gewährleistung des Zugangs zu ausreichenden Angeboten an sozialen Diensten und Unterstützungsleistungen, die selbstbestimmtes Leben in der Gemeinde ermöglichen (Artikel 19 lit. b UN-BRK). Wichtig ist hier die Formulierung „eine Reihe von“ (*a range of*), denn damit ist gemeint, dass eine Palette von Assistenz- und Unterstützungsleistungen angeboten werden sollte, die sich nach dem individuellen Bedarf richtet. Dies können auch Wohngruppen sein, die insbesondere für den Übergang zum Leben in der eigenen Wohnung nach langjährigen Heimaufenthalten oft eine gute Lösung darstellen. Artikel 19 lit. c UN-BRK benennt das dritte Kernelement, der Zugang zu den allgemeinen Diensten der kommunalen Daseinsvorsorge, also Büchereien, Rathäuser, Schulen, Kindergärten, Theater, Schwimmbäder etc., muss nicht nur barrierefrei sein, sondern auch den Bedürfnissen behinderter Menschen Rechnung tragen.

Zu (2): Artikel 19 UN-BRK lässt sich als bürgerliches Menschenrecht mit sozialem Einschlag qualifizieren, denn einerseits liegt die Wurzel dieses Menschenrechts in einem klassischen bürgerlichen Freiheitsrecht (der Freizügigkeit), andererseits ist Bestandteil des Rechts der Zugang zu sozialen Diensten, was typisches Merkmal sozialer Menschenrechte ist. Wie keine andere Menschenrechtskonvention verkörpert die UN-BRK die gegenseitige Verknüpfung, Unteilbarkeit und Universalität der Menschenrechte. Kein Mensch kann ein einzelnes Menschenrecht ausüben, ohne zugleich andere Menschenrechte zu haben. Das Recht auf Wahl und das Recht auf gleiche Anerkennung vor dem Recht sind dafür ein gutes Beispiel. Ohne als rechtlich handlungsfähig anerkannt zu sein, kann ich nicht wählen. Das gilt für nicht behinderte wie für behinderte Menschen. Bei Menschen mit Beeinträchtigungen wird die Unteilbarkeit und gegenseitige Verknüpfung der Menschenrechte nur besonders deutlich. Ohne Unterstützungsleistungen ist Freiheit für viele nicht realisierbar. Obgleich Artikel 4 Abs. 2 UN-BRK den Grundsatz der schrittweisen Umsetzung auf wirtschaftliche, soziale, und kulturelle Rechte beschränkt, ist im modernen Völkerrecht auch anerkannt, dass selbst bürgerliche und politische Rechte unter Umständen nur schrittweise umgesetzt werden können. Je nach der besonderen kulturellen oder wirtschaftlichen Situation eines Landes müssen kleinere oder größere Hindernisse beseitigt werden, und das kann Zeit kosten. Deinstitutionalisierung, Ambulantisierung, Barrierefreiheit, selbstbestimmtes Leben – das sind Projekte, die allen Beteiligten – insbesondere aber den Kommunen – viel abverlangen. Sie können nicht in einem Schritt, sondern nur als Prozess unter Einbeziehung aller Beteiligten umgesetzt werden.

III. Das Recht auf selbstbestimmtes Leben nach Artikel 19 UN-BRK im Lichte des BTHG - E⁹

Durch das BTHG soll ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, der eine derartige Umsetzung langfristig sicherstellen soll. Es gilt hierbei zu berücksichtigen, dass der Wille des Individuums der zentrale Anknüpfungspunkt der Norm ist und die Grenze im Rahmen einer völkerrechtskonformen Anwendung bildet. Die Staaten sind verpflichtet, individualorientierte Maßnahmen zu treffen, die jedenfalls dann völkerrechtlich nicht mehr zu vertreten sind, wenn die Bedingungen dem subjektiven Willen des Leistungsempfängers nicht mehr entsprechen.

1. Selbstbestimmtes Leben bedeutet die Freiheit, eine Wahl zu haben

Die durch die UN-BRK geforderten Maßnahmen sind eindeutig:

„Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with

⁹ Wir verweisen bezüglich einer weiteren Analyse aus menschenrechtlicher Perspektive auf die Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring Stelle der UN-Behindertenrechtskonvention): „Bundesteilhabegesetz (BTHG) überarbeiten“, September 2016.

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement" (Artikel 19 lit. a UN-BRK)

Menschen mit Behinderungen sollen laut UN-BRK die Möglichkeit haben, Teil der Gesellschaft zu sein und ein gleichberechtigtes Leben führen zu können.

Entscheidend ist, dass Staaten insbesondere bei einer derartig grundlegenden Verpflichtung keinerlei Nachlässigkeiten zulassen. Menschen mit Behinderungen muss bedingungslos das Recht zuerkannt werden, Entscheidungen selbstbestimmt zu treffen. Auch die Implementierung von beispielsweise kleineren (Wohn-)Gruppen, ohne die Zustimmung der jeweils Betroffenen, hat eine massive Beeinträchtigung der Selbstbestimmung zur Folge. Die exkludierende Wirkung von staatlich auferlegten Wohnformen wird nicht dadurch geschmälert, dass die Betreuungsdichte optimiert wird. Exklusion bleibt Exklusion und diese bleibt am Ende eine Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtung.

Kontext BTHG-E

BODYS kritisiert, dass der Wegfall des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ (vgl. § 13 SGB XII) eine erhebliche Beeinträchtigung des menschenrechtlich garantierten Rechts auf selbstbestimmte Wahl von Wohnort und Wohnform bewirkt (vgl. Artikel 19 UN-BRK) und die Unterbringung in Institutionen, die zwar eine kostengünstigere Betreuung von Menschen mit Behinderungen gewährleisten, aber ein selbstbestimmtes Leben bereits in den Grundzügen verhindern, fördert. Menschen mit Behinderungen haben, wie Menschen ohne Behinderungen, das Recht selbst zu entscheiden wo, wie und mit wem sie leben, arbeiten und wirken. Derartige Einschränkungen des Rechts auf selbstbestimmte Lebensgestaltung als Voraussetzung für die Leistungsgewährung und die Vorgaben von Wohnorten und Wohnformen sind aus menschenrechtlicher Sicht¹⁰ nicht hinnehmbar. Insbesondere die Deinstitutionalisierung ist eine zentrale Forderung des UN-Fachausschusses¹¹ und muss mithin im Rahmen der gesetzlichen Novellierung berücksichtigt werden.

2. Teilhabe fördern

„Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community“ (Artikel 19 lit. b UN-BRK)

Der Zugang zu Assistenzleistungen, wie z.B. der persönlichen Assistenz, stellt ein weiteres elementares Element des Rechts auf selbstbestimmtes Leben dar. Während der Begriff in der Vergangenheit mit der Versorgung menschlicher Grundbedürfnisse konnotiert war, sollen die Assistenzleistungen nun primär die Förderung von Individualinteressen und die daraus folgende Inklusion zum Schwerpunkt haben, ohne dabei jedoch die Grundbedürfnisse aus dem Fokus zu verlieren.¹² Die persönliche Assistenz soll die weitgehende Selbstbestimmung sicherstellen und somit die gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.

Die Gewährung von Unterstützung durch z.B. persönliche Assistenz nach Artikel 19 lit. b UN-BRK steht in enger und unmittelbarer Verbindung mit den Leistungsgewährungsansprüchen aus Artikel 19 lit. a UN-BRK. Um ein selbstbestimmtes Leben führen zu können, ist es erforderlich,

¹⁰ Vgl. Stellungnahme des UN-Fachausschusses zu Artikel 19 UN-BRK: Concluding observations on the initial report of Germany, 23. Mai 2015, CRPD/C/DEU/CO/1.

¹¹ Vgl. Stellungnahme des UN-Fachausschusses zu Artikel 19 UN-BRK: Concluding observations on the initial report of the European Union, 02. Oktober 2015, CRPD/C/EU/CO/1; Concluding observations on the initial report of Belgium, 28. Oktober 2014, CRPD/C/BEL/CO/1; Concluding observations on the initial report of Mauritius, 30. September 2015, CRPD/C/MUS/CO/1; Concluding observations on the initial report of Costa Rica, 12. Mai 2014, CRPD/C/CRI/CO/1; Concluding observations on the initial report of Paraguay, 15. Mai 2013, CRPD/C/PRY/CO/1; Concluding observations on the initial report of Mexico, 27. Oktober 2014, CRPD/C/MEX/CO/1; Concluding observations on the initial report of Turkmenistan, 13. Mai 2015, CRPD/C/TKM/CO/1; Concluding observations on the initial report of the Republic of Korea, 29. Oktober 2014, CRPD/C/KOR/CO/1; u.a.

¹² Zur Zusammengehörigkeit individueller Autonomie und sozialer Inklusion: Heiner Bielefeldt, Zum Innovationspotential der UN-Behindertenrechtskonvention, 3. Aufl. 2009, S. 10 f, sowie Sigrig Graumann, Assistierte Freiheit, 2011.

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

Entscheidungen zu treffen und diese schließlich auch umzusetzen. Die Staaten sind aufgefordert, Maßnahmen umzusetzen, die die notwendige Unterstützung zum selbstbestimmten Leben sicherstellen. Hierbei sollen die Staaten den individuellen Interessen der Betroffenen entsprechen und keinerlei Einschränkungen durch vermeintliche Teilhabefördermaßnahmen vorsehen. Ein gruppenorientierter Ansatz, der selbstredend deutlich weniger Ressourcen bindet, kann bereits in seinen Grundzügen individuelle Interessen einschränken und entspricht nur dann den Vorgaben der UN-BRK, wenn dies dem Willen aller Beteiligten entspricht.

Der Umfang der zu garantierenden Leistungen ist breit. Die Staaten sollen vollumfänglich das selbstbestimmte Leben fördern, so dass sich dies nicht auf einzelne Lebensbereiche wie die Bildung oder Arbeit beschränken lässt. Assistenzleistungen müssen in allen Lebensbereichen, also beispielsweise auch bei Mobilität und Freizeitaktivitäten, berücksichtigt werden.

Kontext BTHG-E

BODYS kritisiert, dass das Teilen von Assistenzkräften und weiteren Leistungen mit anderen Leistungsberechtigten ohne die Zustimmung der Betroffenen (vgl. §§ 112 Abs. 4, 116 Abs. 2 SGB IX BTHG-E), und die damit einhergehende Beschränkungen bezüglich des selbstbestimmten Lebens eine dramatische Verschlechterung gegenüber der aktuellen Gesetzeslage darstellen. So sieht der Entwurf vor, dass Synergieeffekte von Assistenz aufgrund von räumlicher Nähe genutzt werden „können“, soweit dies für die Betroffenen zumutbar ist. Die Schaffung derartiger Ermessenstatbestände schränkt das in Artikel 19 UN-BRK garantierte Recht auf selbstbestimmtes Leben empfindlich ein.

3. Diversität als Herausforderung

Dass die Diversität von Behinderungen eine große Herausforderung darstellt und sich diese dann noch einmal verstärkt, sobald es zur gesetzlichen Umsetzung kommen soll, ist keine neue Erkenntnis. Dies hat maßgeblich den Verhandlungsprozess der UN-BRK beeinflusst. Verschiedene Beeinträchtigungen und Behinderungen haben unterschiedliche Lösungsansätze und Bedingungen zur Folge. Dem Grunde nach ist die Struktur der UN-BRK allerdings klar und in der Umsetzung weitaus weniger komplex als es zunächst zu erscheinen vermag. Der individuelle Anknüpfungspunkt und die geforderte rechtbasierte Umsetzung der UN-BRK bietet für den nationalen Gesetzgeber vereinfachte Strukturen, die im Rahmen des Implementierungsprozesses übernommen werden können. Die Staaten haben insbesondere gleiche Bedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu schaffen und müssen im Bereich des selbstbestimmten Lebens Ansprüche auf Leistungen verbindlich gesetzlich verankern. Solche Leistungsansprüche müssen in ihrer konkreten Ausgestaltung schließlich nicht den individuellen Bedürfnissen gerecht werden, sondern universelle Geltung haben, die im Einzelfall konkret die gesellschaftliche Teilhabe sicherstellen. Die Diversität von Behinderungen ist somit eine Herausforderung, die sich insbesondere im Rahmen der konkreten Gesetzesumsetzung stellt.

Kontext BTHG-E

BODYS kritisiert vor allem die hohen Zugangsvoraussetzungen für die Gewährung der Eingliederungshilfe (§ 99 SGB IX BTHG-E). So soll ein Leistungsanspruch nur bestehen, sofern in fünf von neun Lebensbereichen die Teilhabe eingeschränkt ist. Durch die Schaffung eines derartig engen Anwendungsbereiches und durch die Unbestimmtheit der in § 99 Abs. 2 SGB IX BTHG-E aufgezählten „Lebensbereiche“ ist die Ausgrenzung vieler Menschen mit Behinderungen bereits abzusehen. Die menschliche Diversität wird hier ebenso wenig berücksichtigt, wie die generellen Grundprinzipien der UN-BRK. Behinderung entsteht durch gesellschaftliche Barrieren und kann sich somit auch auf einzelne Teilbereiche beschränken. Die Schaffung künstlicher Kriterien wird für eine Vielzahl von Menschen mit Behinderung, auch von denjenigen die nach der aktuellen Gesetzeslage einen Anspruch auf die Eingliederungshilfe haben, einen Leistungsausschluss zur Folge haben. Der Versuch, Leistungsansprüche anhand individueller Lebensbereiche zu gewähren, soll zwar dem menschenrechtlichen Modell von Behinderung Rechnung tragen, schafft aber durch die derart

BODYS Stellungnahme zum BTHG-E

hohen Zugangshürden einen Teilhabeausschluss vieler Menschen mit Behinderungen, der mit Artikel 19 UN-BRK nicht vereinbar ist.¹³ Daran ändert auch die Möglichkeit der Leistungsgewährung nach Ermessen aufgrund der weiterhin bestehenden unklaren und unsicheren Rechtslage nichts. Das BTHG-E schafft somit ein neues Modell der **sozialen Schwerbehinderung** als Zugangsvoraussetzung für Teilhabe und sorgt somit für eine Streichung grundlegender Prinzipien wie der Bedarfsdeckung (vgl. § 9 SGB XII).

BODYS kritisiert ferner die Regelungen bezüglich der Eingliederungshilfe behinderter Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft § 100 SGB IX BTHG-E. Die Gewährung der Eingliederungshilfe als Ermessensleistung und der Ausschluss von Leistungsberechtigten nach § 1 Asylbewerberleistungsgesetz widerspricht der uneingeschränkten Geltung der Menschenrechte. Besonders problematisch ist, dass von diesem Leistungsausschuss auch ausländische Kinder mit Beeinträchtigungen erfasst sind und die langfristigen Folgen nicht absehbar sind.

IV. Staatenberichtsverfahren Deutschland

Die Vertragsstaaten der UN-BRK haben sich verpflichtet, sich regelmäßig dem Staatenberichtsverfahren des UN-Fachausschusses zu unterziehen und dabei die (Fort-)Entwicklung menschenrechtskonformer Implementierungsmaßnahmen aufzuzeigen. Der UN-Fachausschuss hat im Rahmen eines solchen Verfahrens die Möglichkeit, die Staaten auf völkerrechtswidriges Verhalten hinzuweisen und diese zum Handeln aufzufordern.¹⁴ Das erste UN-BRK-Staatenberichtsverfahren für Deutschland konnte im April 2015 abgeschlossen werden.¹⁵ Der UN-Fachausschuss hob hierbei zwar auch positive Aspekte, wie die Reform des Personenbeförderungsgesetzes hervor, kritisierte Deutschland aber unter anderem für die unzureichende Implementierung des Rechts auf selbstbestimmtes Leben und die Einbeziehung in die Gemeinschaft (Artikel 19 UN-BRK). Er empfahl, die rechtlichen Voraussetzungen für das Leben in der Gemeinschaft deutlich zu stärken, selbstbestimmtes Leben zu fördern und Institutionalisierung abzubauen. Ferner hat der UN-Fachausschuss Bedenken bezüglich der Verwendung von eigenem Einkommen und Vermögen bei der Finanzierung von behinderungsbedingten Kosten geäußert und empfohlen, Menschen mit Behinderungen ein Lebensstandard zu ermöglichen, der dem von Menschen ohne Behinderungen mit vergleichbarem Einkommen entspricht.

Das nächste Staatenberichtsverfahren Deutschlands wird gemäß Artikel 35 Abs. 2 UN-BRK und Ziffer 67 der „Abschließenden Bemerkungen“ mit der Abgabe des kombinierten zweiten und dritten Berichtes im März 2019 eingeleitet. Es sollte das Ziel sein, bis dahin einen Rechtsrahmen zu implementieren, der die Anmerkungen und Empfehlungen des letzten Berichts berücksichtigt und somit einen Fortschritt bezüglich der Umsetzung der UN-BRK erkennen lässt.

V. Empfehlung

Der Entwurf zu einem BTHG enthält in Teil 2 (Eingliederungshilferecht) zahlreiche Regelungen, die den menschenrechtlichen Vorgaben der UN-BRK nicht genügen und für einige Menschen mit Behinderungen deutliche Einschränkungen zur Folge haben können. Es bestehen begründete Zweifel, ob der BTHG-Entwurf, mit der UN-BRK vereinbar ist. BODYS empfiehlt daher, den vorliegenden Entwurf in seiner jetzigen Fassung NICHT zu verabschieden.

¹³ Vgl. Stellungnahmen des UN-Fachausschusses zu Artikel 19 UN-BRK: Concluding observations on the initial report of Sweden, 12. Mai 2014, CRPD/C/SWE/CO/1; Concluding observations on the initial report of Peru, 16. Mai 2012, CRPD/C/PER/CO/1.

¹⁴ An dieser Stelle sei erwähnt, dass die Mitautorin Prof. Dr. Degener stellvertretende Vorsitzende des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist, sie allerdings als deutsche Staatsbürgerin nicht am Staatenberichtsverfahren der BRD mitgewirkt hat.

¹⁵ Concluding observations on the initial report of Germany, CRPD/C/DEU/CO/1.