

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

**a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung
– Drucksachen 16/10808, 16/11197 –**

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

**b) zu dem Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Kerstin Andreae, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 16/10841 –**

Historische Chance des VN-Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen nutzen

A. Problem

Zu Drucksachen 16/10808, 16/11197

Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene und von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und das dazugehörige Fakultativprotokoll sollen innerstaatlich in Kraft gesetzt werden. Das Übereinkommen basiert auf dem zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte. Es verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen. Das zugehörige Fakultativprotokoll ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, der die Kompetenzen des Ausschusses für Menschen mit Behinderungen um das Verfahren der Individualbeschwerde und das Untersuchungsverfahren erweitert.

Zu Drucksache 16/10841

Die Ratifizierung des Übereinkommens eröffnet nach Ansicht der Antragsteller eine historische Chance zur konsequenten Fortentwicklung einer Politik für die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben. Die Konvention sei damit auch Ausdruck eines Paradigmenwech-

sels in der Behindertenpolitik. Die vorliegende deutsche Übersetzung des Übereinkommens sowie die dazugehörige Denkschrift der Bundesregierung gefährdeten diesen Paradigmenwechsel und verkleinerten die Chance auf eine Fortentwicklung der Rechte für Menschen mit Behinderungen. Besonders deutlich zeige sich dies in den Bereichen der Rechts- und Handlungsfähigkeit behinderter Menschen, der Selbstbestimmten Teilhabe sowie dem Recht auf inklusive Bildung.

B. Lösung

Zu Drucksachen 16/10808, 16/11197

Durch den vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des Übereinkommens und des Fakultativprotokolls geschaffen werden.

Einstimmige Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10808

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

Zu Drucksache 16/10841

Der Deutsche Bundestag soll nach dem Willen der Antragsteller die Bundesregierung auffordern, die zwischen den Staaten abgestimmte deutsche Übersetzung zu überarbeiten und die zentralen Übersetzungsfehler zu beheben; die Denkschrift so zu ändern, dass sie Zielkonflikte zwischen deutschem und internationalem Recht aufzeigt und Änderungsnotwendigkeiten offenlegt; dafür Sorge zu tragen, dass die in dem Übereinkommen vorgesehenen Instrumente zur Umsetzung vollumfänglich angewendet werden.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 16/10841 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Zu Drucksachen 16/10808, 16/11197

Keine

Zu Drucksache 16/10841

Annahme des Antrags.

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Zu Drucksachen 16/10808, 16/11197

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Keine

2. Vollzugsaufwand

Durch das Gesetz entsteht kein weiterer Vollzugsaufwand, mit Ausnahme der Kosten für die Einrichtung der unabhängigen Stelle nach Artikel 33 Abs. 2 des Übereinkommens. Im Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2009 sind hierfür bereits insgesamt 463 000 Euro veranschlagt.

Zu Drucksache 16/10841

Es wurden keine Kostenrechnungen angestellt.

E. Sonstige Kosten

Zu Drucksachen 16/10808, 16/11197

Auswirkungen auf die Einzelpreise, das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

F. Bürokratiekosten

Zu Drucksache 16/10808

Es wird eine Informationspflicht für die Verwaltung eingeführt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf auf Drucksachen 16/10808, 16/11197 anzunehmen.
2. die nachfolgende EntschlieÙung anzunehmen,

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bestätigt den in Deutschland eingeleiteten Paradigmenwechsel in der Politik für Menschen mit Behinderung, weg vom reinen Fürsorgegedanken, hin zu umfassender Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung. Mit dem Behindertengleichstellungsgesetz, dem Neunten Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz wurden wichtige Meilensteine auf diesem Weg zu gleichberechtigter Teilhabe von Menschen mit Behinderung verabschiedet.

Behindertenpolitik nimmt damit eine menschenrechtspolitische Perspektive ein. Ziel ist die Schaffung einer inklusiven Gesellschaft, in der Menschen mit Behinderung von Anfang an ein Leben in der Mitte der Gesellschaft ohne Barrieren führen und ihre Rechte ausüben können.

2. Ungeachtet der großen Fortschritte, die in der Politik für Menschen mit Behinderung erreicht wurden, besteht auch in Deutschland im Hinblick auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen weiterer Handlungsbedarf.

So liegt Deutschland trotz einer Vielzahl politischer Absichtserklärungen beim Anteil von behinderten Schülerinnen und Schülern, die gemeinsam mit nicht behinderten Kindern eine Schule besuchen, weit unter dem Durchschnitt anderer europäischen Staaten. Bereits im Jahr 1994 wurde in der so genannten Salamanca Erklärung zur Pädagogik für besondere Bedürfnisse festgestellt, dass Regelschulen mit einbeziehender Orientierung das beste Mittel sind, um diskriminierende Haltungen zu bekämpfen, um Gemeinschaften zu schaffen, die alle willkommen heißen, um eine integrierende Gesellschaft aufzubauen und um Bildung für alle zu erreichen. Weiter heißt es dort, dass inklusive Schulen eine effektive Bildung für den Großteil aller Kinder gewährleisten und die Effizienz sowie schließlich das Kosten-Nutzen-Verhältnis des gesamten Schulsystems erhöhen.

Auch in Artikel 24 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen anerkennen die Vertragsstaaten das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit (Artikel 3e des Übereinkommens) zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein inklusives Bildungssystem auf allen Ebenen. Die Vertragsstaaten stellen dabei sicher, dass Menschen nicht aufgrund einer Behinderung vom allgemeinen Bildungssystem ausgeschlossen werden. Kinder mit einer Behinderung dürfen nicht vom Besuch einer Grundschule oder einer weiterführenden Schule aufgrund ihrer Behinderung ausgeschlossen werden, sondern ihnen soll gleichberechtigt mit anderen der Zugang zu einem einbeziehenden, hochwertigen und unentgeltlichen Unterricht ermöglicht werden. Innerhalb des allgemeinen Bildungssystems sollen angemessene Vorkehrungen getroffen und die notwendige Unterstützung geleistet werden, um eine erfolgreiche Bildung zu erleichtern.

Im Hinblick auf diese Vorgaben sollte die Frage nach der Chancengleichheit von Kindern mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den populären Bildungsuntersuchungen, wie beispielsweise dem Program for International Student Assessment (PISA), der Shell-Jugendstudie oder dem Bil-

dungsbericht der Bundesregierung verstärkt berücksichtigt werden. Bisher spielen Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf in den genannten Studien nur eine untergeordnete Rolle.

Auch im vor kurzem neu geschaffenen nationalen Bildungspanel NEPS (National Educational Panel Study) stellen Förderschulen, im Unterschied zu anderen Schulformen (wie dem Gymnasium) oder Schülergruppen (wie beispielsweise Jugendliche mit Migrationshintergrund), die jeweils ein eigenständigen Untersuchungsschwerpunkt bilden werden, keinen eigenen Schwerpunkt dar. Zwar sollen Schülerinnen und Schüler an Förderschulen mit dem Schwerpunkt „Lernbehinderung“ in den verschiedenen Altersgruppen untersucht werden, jedoch nicht in dem Umfang wie Schülerinnen und Schüler anderer Schulformen. Um hinreichende Aussagen über Schülerinnen und Schüler mit Förderbedarf treffen zu können, und um diese Schülergruppe mit den Schülergruppen anderer Schulformen adäquat vergleichen zu können, ist es nötig die Gruppe in einem deutlich größeren Umfang zu untersuchen, als bisher vorgesehen. Darüber hinaus sollten auch Schülerinnen und Schüler an Förderschulen mit anderen Schwerpunkten, wie „Emotionale und Soziale Entwicklung“, „Geistige Entwicklung“ sowie „Körperliche Entwicklung“ in angemessener Zahl in die Studie mit einbezogen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. darauf hinzuwirken, dass in nationalen Erhebungen, Studien und sonstigen Foren zum Thema Bildung, Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf einbezogen werden;
 2. sicherzustellen, dass im nationalen Bildungspanel NEPS (National Educational Panel Study) im Rahmen des Programms zur strukturellen Förderung der empirischen Bildungsforschung in Deutschland Menschen mit Behinderungen in einem deutlich größerem Umfang befragt werden, um empirisch gesicherte, aussagekräftige und vergleichbare Schlussfolgerungen über die Bildungserfolge dieser Gruppe ziehen zu können;
 3. dafür Sorge zu tragen, dass im Rahmen einer Forschungsstudie die Frage der Chancengleichheit beim Übergang auf den Arbeitsmarkt von behinderten Kindern von Förderschulen gegenüber behinderten Kindern von einbeziehenden Regelschulen untersucht wird. Untersucht werden sollten in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage nach den intellektuellen Entwicklungschancen von behinderten Kindern an Förder- bzw. einbeziehenden Regelschulen, die Frage nach den Chancen beim Übergang in Ausbildung bzw. Beruf und, vor dem Hintergrund der Ausbildungs- bzw. Berufschancen, die Frage nach den Kosten bzw. dem Nutzen von einbeziehenden Regelschulen im Vergleich zu Förderschulen.“
3. den Antrag auf Drucksache 16/10841 abzulehnen.

Berlin, den 3. Dezember 2008

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Gerald Weiß (Groß-Gerau)
Vorsitzender

Silvia Schmidt (Eisleben)
Berichterstatlerin

Bericht der Abgeordneten Silvia Schmidt (Eisleben)

I. Verfahren

Zu Drucksache 16/10808

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung auf **Drucksache 16/10808** wurde in der 186. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Sportausschuss, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe sowie den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

Der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss** und der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/10808 in ihren Sitzungen am 3. Dezember 2008 beraten und einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Der **Sportausschuss** und der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** haben den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/10808 in ihren Sitzungen am 3. Dezember 2008 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE. empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Zu dem von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD eingebrachten Entschließungsantrag empfahl der Sportausschuss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP und Abwesenheit der Fraktion DIE LINKE., bei Abschnitt II Nummer 3 folgenden Satz anzufügen: „Dabei sind auch die Belange des Schulsports für Kinder und Jugendliche mit Behinderungen mit einzubeziehen.“

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfahl mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Annahme des Entschließungsantrages.

Zu Drucksache 16/10841

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf **Drucksache 16/10841** wurde in der 186. Sitzung des Deutschen Bundestages am 12. November 2008 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe, den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, den Ausschuss für Gesundheit, den Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, den Ausschuss für Tourismus sowie den Ausschuss für Kultur und Medien zur Mitberatung überwiesen.

Der **Innenausschuss**, der **Rechtsausschuss**, der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**, der **Ausschuss für Gesundheit**, der **Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**, der **Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung**, der **Ausschuss für wirt-**

schaftliche Zusammenarbeit und der **Ausschuss für Kultur und Medien** haben den Antrag auf Drucksache 16/10841 in ihren Sitzungen am 3. Dezember 2008 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfohlen, den Antrag abzulehnen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Drucksache 16/10808

Mit dem Gesetzentwurf hat die Bundesregierung die Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifizierung des UN-Übereinkommens vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und des zugehörigen Fakultativprotokolls geschaffen.

Das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen angenommene und von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnete Übereinkommen und das zugehörige Fakultativprotokoll sollen innerstaatlich in Kraft gesetzt werden. Das Übereinkommen basiert auf den zentralen Menschenrechtsabkommen der Vereinten Nationen und konkretisiert die dort verankerten Menschenrechte. Es verbietet die Diskriminierung von Menschen mit Behinderungen in allen Lebensbereichen. Das zugehörige Fakultativprotokoll ist ein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, der die Kompetenzen des Ausschusses für Menschen mit Behinderungen um das Verfahren der Individualbeschwerde und Untersuchungsverfahren erweitert.

Zu Drucksache 16/10841

Nach Ansicht der Antragsteller gefährden Fehler in der deutschen Übersetzung der UN-Konvention wie auch der dazugehörigen Denkschrift die erhoffte Wirkung der Ratifizierung auf die Weiterentwicklung der Behindertenpolitik in Deutschland. Als exemplarisch für die Übersetzungsfehler gelten die Bereiche der Beschulung, des selbstbestimmten Lebens und der Barrierefreiheit. Entsprechend soll die Bundesregierung aufgefordert werden, die Übersetzungsfehler zu beheben. Außerdem soll die Denkschrift so geändert werden, dass sie Zielkonflikte zwischen deutschem und internationalem Recht aufzeigt und so Änderungsnotwendigkeiten deutlich macht. Insbesondere sei dafür Sorge zu tragen, dass die vorgesehenen Instrumente zur Umsetzung in vollem Umfang angewendet werden.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung in seiner 104. Sitzung am 13. November 2008 aufgenommen und eine öffentliche Anhörung beschlossen. Sie fand in der 106. Sitzung des Ausschusses am 24. November 2008 statt.

Der Antrag auf Drucksache 16/10841 wurde in der 107. Sitzung am 3. Dezember 2008 beraten.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

- Sozialverband VdK Deutschland e. V.
- Der Paritätische Gesamtverband
- Aktion Psychisch Kranke e. V. (APK)
- Deutsches Institut für Menschenrechte e. V.
- Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben e. V. (ISL)
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
- Professor Dr. Jutta Schöler, Berlin
- Professor Dr. Theresia Degener, Bochum
- Ottmar Miles-Paul, Mainz
- Dr. Stefan Heinik, Gebesee
- Klaus Lachwitz, Berlin.

Die Anhörungsteilnehmer haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 16(11) 1186 zusammengefasst sind.

Nachstehend werden die wesentlichen Aussagen der Verbände, Institutionen und Einzelsachverständigen komprimiert dargestellt:

Der Sozialverband VdK Deutschland begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen unterzeichnet hat und mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Voraussetzungen für die Ratifikation schafft. Damit werde die Konvention als behindertenpolitisches Leitbild der Völkergemeinschaft gestärkt. Man setze sich zudem innerstaatlich ambitionierte Ziele in diesem Politikfeld. Die Bundesregierung zeige, dass sie den Menschenrechtsansatz in der Behindertenpolitik ernst zu nehmen gedenke. Zentrale Forderung sei, dass Bundesregierung und Parlament die Konvention ohne Interpretationserklärungen oder Vorbehalte tatsächlich ratifizierten. Daneben gebe es im Einzelnen Kritik: die Übersetzung sei in einigen Punkten fehlerhaft, insbesondere müsse das englische „inclusion“ nicht mit „Integration“, sondern mit „Inklusion“ ins Deutsche übersetzt werden. Zudem seien die von der Bundesregierung in der Denkschrift vorgenommenen Bewertungen in weiten Teilen abzulehnen. Man sehe vielmehr in vielen Rechtsgebieten umfassenden Handlungsbedarf. Zur Umsetzung der Konvention solle die Bundesregierung nach der Ratifikation einen ressortübergreifend besetzten Beirat einsetzen, um einen bundesweiten Aktionsplan zu erarbeiten.

Der Paritätische Gesamtverband unterstützt ebenfalls die Ratifizierung als weiteren wichtigen Schritt zur Gleichstellung von Menschen mit Behinderung. Die enthaltenen behindertenpolitischen Empfehlungen zielten auf volle Teilhabe an der Gesellschaft. Ihre Umsetzung werde mit der Ratifizierung verbindlich. Auch in dieser Stellungnahme hier wird die deutsche Übersetzung beanstandet. Außerdem blieben Probleme bei der Umsetzung gesetzlicher Regelungen in Deutschland in den ausführlichen Darstellungen der Denkschrift unberücksichtigt. Im Einzelnen wird bei der Unterstützung der Integration auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt das Fehlen einer Regelung für Schwerstbehinderte beklagt.

Auch die Aktion Psychisch Kranke e. V. begrüßt die Inkraftsetzung der UN-Konvention. Damit werde die bestehende bundesdeutsche Gesetzgebung weitgehend bestätigt und ihre Umsetzung könne verstärkt befördert werden. Die Grundsätze sollten als Qualitätskriterien für die Weiterentwicklung der Lebensverhältnisse behinderten Menschen in allen Lebensbereichen dienen. Die Konvention ziele auf volle Partizipation und Inklusion. Davon sei man in Deutschland noch weit entfernt. Unter anderem würden psychisch kranke Menschen durch das Fehlen leicht zugänglicher Hilfen von bestehenden Angeboten ausgeschlossen. Viele seien ohne Beschäftigung. Darüber hinaus bedürfe die autorisierte deutsche Übersetzung der Überarbeitung.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte e. V. begrüßt insbesondere, dass es weder eine Interpretationserklärung noch einen Vorbehalt zu Konvention oder Fakultativprotokoll geben werde. Die Konvention setze inhaltlich wichtige, teilweise zwingende Impulse für die Weiterentwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Jeder Mensch werde durch die Übereinkunft konkret ermächtigt, die dort formulierten individuellen Ansprüche gegenüber dem Staat einzufordern. Die Unterzeichnerstaaten seien ausdrücklich in der Pflicht, mit breit angelegten Programmen zur gesellschaftlichen Aufklärung und Bildung an der Bewusstseinsänderung mitzuwirken. Für die Umsetzung der angestrebten Änderungen sollten zudem bestehende Strukturen weiterentwickelt werden. Bei Umsetzungsprozessen seien Betroffene und ihre Verbände einzubeziehen.

Die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben e. V. betont die Bedeutung der UN-Konvention. Ihre zügige Umsetzung in innerstaatliches Recht sei Voraussetzung für ein Leben, das von Selbstbestimmung, Teilhabe, Inklusion sowie einer rechtlichen Gleichstellung mit allen anderen Bürgerinnen und Bürgern geprägt sei. Probleme sehe man in der Übersetzung der Denkschrift, die korrigiert werden müsse, wie auch bei der Erläuterungen zur gegenwärtigen Situation in Deutschland, wo die Konvention noch keineswegs umgesetzt sei. Die entsprechenden Artikel seien zu streichen. Der sich aus der Konvention ergebende Handlungsbedarf solle unverzüglich angegangen werden. Entsprechend kritisch sieht der Verband die Ankündigung des Gesetzentwurfs, Kosten aus der Ratifizierung seien nicht zu erwarten.

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) fordert, das Ratifizierungsverfahren zunächst auszusetzen. Die Bundesregierung solle eine detaillierte Prüfung vorlegen, ob das deutsche Recht mit dem Übereinkommen vereinbar sei beziehungsweise welche unmittelbaren Auswirkungen sich aus dem Übereinkommen für das nationale Recht ergäben. In ihrem Gesetzentwurf gehe die Bundesregierung davon aus, dass kein weiterer Vollzugsaufwand entstehe. Dies reiche ebenso wenig aus wie die nicht näher begründete Schlussfolgerung, es gebe „kein Anpassungserfordernis im deutschen Recht“. Es müsse insbesondere geprüft werden, ob mit dem Übereinkommen in Deutschland bereits bestehende Überregulierungen im Bereich des Behindertenrechts weiter verschärft würde. Da die Konvention mit der Ratifizierung unmittelbar geltendes Recht im Range eines Bundesgesetzes würde, müsste eine eingehende Prüfung vorher erfolgen.

Professor Dr. Jutta Schöler, Berlin, weist die Feststellung der Denkschrift zurück, die Bundesrepublik Deutschland habe

bereits ein vielfältiges Förderangebot, um Kinder und Jugendliche mit Behinderung inklusive Bildung anzubieten. Realität sei stattdessen, dass es in zahlreichen Landkreisen nicht eine wohnortnahe Integrationskindertagesstätte oder Integrationsschule gebe. Kinder könnten sogar gegen den Willen der Eltern einer Sonderschule zugewiesen werden. In der Bundesrepublik Deutschland herrsche immer noch ein gesellschaftliches Bewusstsein, dass es „normal“ sei, Kinder mit Behinderung auszugrenzen. Dabei seien die Vorteile integrativen Unterrichts umfassend nachgewiesen. Ein besonders schwerwiegendes Problem sei die im internationalen Vergleich sehr große Zahl von Kindern und Jugendlichen, die wegen Lernerischnissen auf Sonderschulen für Lernbehinderte überwiesen würden. Dies gelte für mehr als jeden zweiten Schüler an solchen Schulen. Diese Jugendlichen hätten später die geringsten Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Mit der Ratifizierung sollten alle bisher ausgrenzenden Mechanismen überprüft werden.

Professor Dr. Theresia Degener, Bochum, empfiehlt, zur Umsetzung der Behindertenkonvention einen Aktionsplan zu erarbeiten. Dabei sollten frühzeitig u. a. die Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere der deutsche Behindertenrat, wie auch Expertinnen aus Wissenschaft und Politik einbezogen werden. Die Umsetzung der Konvention erfordere legislative, administrative und andere Maßnahmen, die in der Denkschrift der Bundesregierung nicht unbedingt reflektiert würden. Außerdem solle die deutsche Übersetzung im Rahmen des Implementierungsprozesses überarbeitet werden.

Ottmar Miles-Paul, Mainz, fordert die vorbehaltlose Ratifizierung des Übereinkommens. Bei der Umsetzung seiner Inhalte seien die Betroffenen einzubeziehen. Der gesellschaftlichen Bewusstseinsbildung und dabei der konsequenten Beteiligung der Betroffenen komme bei der Umsetzung der UN-Konvention zentrale Bedeutung zu. Ferner sei darauf hinzuweisen, dass die deutsche Übersetzung des Textes eklatante Fehler enthalte. Zur Umsetzung von mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmung könne zudem das Persönliche Budget beitragen, mit dem Rheinland-Pfalz umfangreiche Erfahrung gesammelt habe.

Dr. Stefan Heinik, Gebesee, kritisiert, dass die Ziele der UN-Konvention nur Realität werden könnten, wenn diese in konkrete nationale Gesetze und Verordnungen umgesetzt würden. Dem werde der vorliegende Gesetzentwurf nicht oder nur teilweise gerecht. Von der Bundesregierung müsse man einen konkreten inhaltlichen, finanziellen und zeitlichen Fahrplan für die Umsetzung der Übereinkunft verlangen. Die Verbände böten ihre Hilfe für die Festlegung inhaltlicher Schwerpunkte und deren Umsetzung an. Bei der in Artikel 19 festgeschriebenen unabhängigen Lebensführung und der Einbeziehung in die Gesellschaft sei der Handlungsbedarf besonders offensichtlich. Die geltende Vorschrift im Bundesgesetz stehe eindeutig im Widerspruch zu Artikel 19 der UN-Konvention. Im Bereich Bildung gebe es ebenfalls großen Handlungsbedarf. Der bisherige Weg des Aussonderns und Sortierens habe in eine Sackgasse geführt. Wer von einer Sonderschule komme, habe selten eine Chance auf berufliche Eingliederung.

Für weitere Einzelheiten wird auf die schriftlichen Stellungnahmen und das Protokoll der Anhörung verwiesen.

IV. Beratungen und Abstimmungsergebnis im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat den Gesetzentwurf auf der Drucksache 16/10808 sowie den Antrag auf Drucksache 16/10841 in seiner 107. Sitzung am 3. Dezember 2008 abschließend beraten.

Mit den Stimmen aller Fraktionen wurde dem Deutschen Bundestag die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 16/10808 empfohlen.

Mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP empfahl der Ausschuss für Arbeit und Soziales den im Ausschuss eingebrachten Entschließungsantrag anzunehmen.

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales empfahl zugleich mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP den Antrag auf Drucksache 16/10841 abzulehnen.

Keine Mehrheit im Ausschuss fanden zudem die nachfolgend abgedruckten Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE.

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Es wird ein neuer Artikel 2 eingefügt mit folgendem Wortlaut:

„Die Bundesregierung hat bis zum 30. Juni 2009 ein Umsetzungsgesetz vorzulegen, das einen konkreten Umsetzungsplan sowie den Auftrag an Bund, Länder und Kommunen enthält, dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen entsprechende gesetzgeberische Änderungen unverzüglich einzuleiten. Menschen mit Behinderungen und sie vertretende Organisationen sind dabei aktiv und stetig einzubeziehen.“

2. Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs wird Artikel 3.

Begründung

Subjektive Ansprüche für Menschen mit Behinderungen ergeben sich erst durch Überführung der in der Konvention benannten Verpflichtungen in innerstaatliches Recht. Der vorliegende Gesetzentwurf regelt lediglich Zustimmung und Bekanntmachung des Übereinkommens, benennt aber mit Ausnahme der Kosten für die Einrichtung der unabhängigen Monitoringstelle keinen Vollzugsaufwand. In der Schlussbemerkung des Gesetzentwurfs heißt es: „Durch das Gesetz entstehen für Bund, Länder und Gemeinden keine weiteren Kosten.“ Da die volle Teilhabe von Menschen mit Behinderungen auf kostenneutralem Wege realistisch betrachtet nicht erreichbar sein wird, resultieren aus dieser Initiative der Bundesregierung zunächst keinerlei Veränderungen/Verbesserungen für diese Personengruppe.

Laut Implementierungsklausel in Artikel 4 der UN-Behindertenkonvention verpflichten sich die Vertragsstaaten, „die volle Verwirklichung aller Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle Menschen mit Behinderungen ohne jede Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu gewährleisten und zu fördern.“ Zu diesem Zweck verpflichten sich die Vertragsstaaten unter anderem: „alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Umsetzung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu

treffen“. Im juristischen Sinn wird solch eine Implementierungsklausel dahin gehend interpretiert, dass bereits kurze Zeit nach Abschluss der Ratifikation und nicht später schrittweise mit innerstaatlichen Umsetzungsmaßnahmen begonnen wird.

Die Konzipierung eines Umsetzungsgesetzes ergibt sich außerdem aus der Verpflichtung Deutschlands als Vertragsstaat des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge von 1969, völkerrechtliche Verträge „nach Treu und Glauben zu erfüllen“ (Artikel 26), wobei sich eine Vertragspartei nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen kann, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen (Artikel 27).

3. In Artikel 1 Satz 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs wird das Wort „amtlichen“ gestrichen.

Begründung

Die in Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs mit dem Attribut „amtliche“ versehene deutsche Übersetzung der Behindertenrechtskonvention ist nicht mit der in New York von den Beteiligten und Betroffenen ausgehandelten (englischen) Originalfassung gleichzusetzen. Aufgrund der inadäquaten Übersetzung von Wörtern mit hohem Bedeutungswert wie „inclusion“ – in der vorliegenden Fassung mit Integration statt mit Inklusion übersetzt oder „to facilitate“ mit „erleichtern“ statt mit „ermöglichen“ – warnten Fachkreise bereits im Vorfeld erfolglos vor einer inhaltlichen Abschwächung des Konventionstextes. Dies wird auch deutlich, vergleicht man die dem Gesetzentwurf beigefügte Übersetzung mit der vom Netzwerk Artikel 3 vorgelegte „Schattenübersetzung“.

Die derzeitigen Übersetzungsmängel können weit reichende Auswirkungen auf die Umsetzungspraxis beispielsweise im Hinblick auf die gemeinsame Bildung behinderter und nicht behinderter Kinder haben. Wenn auch das Übereinkommen offiziell nur in den sechs Amtssprachen der Vereinten Nationen rechtlich verbindlich ist, wird in der innerstaatlichen Praxis dennoch vorrangig die deutsche Fassung in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren zu Rate gezogen werden.

4. Die dem Gesetzentwurf anhängenden Denkschriften (Seite 43 ff.) sind ersatzlos zu streichen.

Begründung

Die dem vorliegenden Gesetzentwurf anhängende Denkschrift enthält Erläuterungen und Interpretationen der in der Konvention formulierten Artikel sowie eine Stellungnahme der Bundesregierung zum innerstaatlichen Umsetzungsstand, welche die Realität allerdings verzerrt darstellt. Insbesondere bieten die Rechtsvorschriften im Grundgesetz, Neunten Buch Sozialgesetzbuch, Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und in den Behindertengleichstellungsgesetzen ungenügenden Schutz vor Diskriminierung. Sie sind auch nicht ausreichend, um Chancengleichheit und Teilhabe in der Gesellschaft in der Praxis vollumfänglich zu verwirklichen. Eine Denkschrift ist zwar rechtlich unverbindlich, dennoch wird sie als Teil des Gesetzentwurfes zu einem historischen Argument. Die Denkschrift erhält dadurch den Status eines Referenzdokumentes/einer Auslegungshilfe – sowohl für nachfolgende Regierungen sowie für die Länder, Kommunen und weitere für die Umsetzung verantwortlichen Institutionen als auch für Gesetzkomentierungen und Gerichtsprozesse.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen. Mit der Ratifikation des Gesetzes verpflichtete sich Deutschland gegenüber der Bevölkerung, aber auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft, die UN-Konvention einzuhalten und umzusetzen. Erklärtes Ziel der UN-Konvention sei die Chancengleichheit der Menschen mit Behinderungen sowie ihre umfassende Teilhabe in der Gesellschaft zu fördern. Den Grundsätzen der UN-Konvention werde in der deutschen Gesetzgebung schon vielfach Rechnung getragen. Die Fraktion der CDU/CSU betonte, dass die Lebenswirklichkeit der Menschen mit Behinderungen jedoch in vielen Bereichen hinter den Grundsätzen der Konvention zurückbleibe. Die große politische Herausforderung bestehe darin, für die Umsetzung der Ziele der Konvention in allen Lebensbereichen dauerhaft Sorge zu tragen. Vor allem in den Bereichen „Barrierefreiheit“, „Teilhabe am Arbeitsleben“ und „Inklusive Bildung“ sei Handlungsbedarf angezeigt. Notwendig sei die Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit, um die Ziele der UN-Konvention als Querschnittsaufgabe für die gesamte Gesellschaft bekannt zu machen. Die Beteiligung der Menschen mit Behinderungen sei bei der anstehenden Umsetzung der Konvention unerlässlich. Mit dem von den Koalitionsfraktionen eingebrachten Entschließungsantrag werde darauf hingewiesen, dass Kinder mit Behinderungen nur in geringem Maße an Regelschulen unterrichtet werden. Darüber hinaus fordere der Antrag die Bundesregierung auf, die Situation von Schülerinnen und Schülern mit Behinderungen in den Fokus der nationalen Bildungsforschung zu rücken mit dem Ziel, aussagekräftige und vergleichbare Daten über die Entwicklungschancen und Bildungserfolge behinderter Kinder und Jugendlicher im Förderschulsystem im Vergleich zu Kindern mit Behinderungen im Regelschulsystem zu erhalten.

Die **Fraktion der SPD** befürwortete den Gesetzentwurf der Bundesregierung. Sie kritisiert jedoch sowohl die Übersetzung des Begriffs „inclusion“ mit „Integration“, als auch die Einschätzung des Kabinetts, dass die derzeitige Rechtslage mit der Konvention vereinbar sei. Inklusion gehe weiter; dabei werde der Mensch mit Behinderung von Anfang an einbezogen und nicht in ein bestehendes System eingepasst. Hieraus ergebe sich – auch nach Ansicht der gehörten Sachverständigen – gesetzlicher Handlungsbedarf: Dazu gehören u. a. der Wegfall von Kostenvorbehalten bei Teilhabeleistungen, die Aufhebung von Einschränkungen des Persönlichen Budgets, die Herstellung von umfassender Barrierefreiheit, die Umwandlung des institutionenzentrierten Leistungssystems auf personenzentrierte und bedarfsgerechte Leistungen sowie insbesondere in Wohnheimen und Werkstätten mehr Wahlfreiheit und die Möglichkeit zur leistungsgerechten Entlohnung. Über die Realisierung sei im Rahmen der in der nächsten Wahlperiode anstehenden Reform der Eingliederungshilfe sowie des SGB IX zu entscheiden. Die Schwächen in der Übersetzung seien gerade noch hinnehmbar, weil für die Rechtsauslegung vor Gericht und im Rahmen des Monitoring der englische Originaltext maßgeblich sei.

Die **Fraktion der FDP** führte aus, sie stehe uneingeschränkt hinter den Zielen der VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Die Konvention könne ein Meilenstein auf dem Weg zu vollständiger Selbstbestimmung, gesellschaftlicher Teilhabe und Chancengleichheit behinderter Menschen sein. Anders als die Bundesregierung

dies in der Denkschrift zur Konvention darstelle, resultierte aus der Konvention und ihrer Zielsetzung jedoch gesetzgeberischer Handlungsbedarf in Bund und Ländern. In der Anhörung sei zudem die Sorge geäußert worden, dass bei der Umsetzung der VN-Konvention neue bürokratische Belastungen für die Unternehmen entstehen könnten, die letztlich zu Lasten der Menschen mit Behinderung gingen. Auch habe die deutsche Übersetzung der VN-Konvention Fehler, deren Folgen durch die Experten in der Anhörung angesprochen worden seien. Diese Punkte werde die Fraktion der FDP auch in einem Entschließungsantrag thematisieren.

Die Fraktion der FDP teile Ansätze des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Jedoch fordere der Antrag nicht dazu auf, neue bürokratische Belastungen durch die Umsetzung zu vermeiden, die letztlich nachteilige Auswirkungen auf die Menschen mit Behinderungen hätten. Auch dem Hinweis auf die Vorreiterrolle der Bundesrepublik Deutschland in der Antidiskriminierungsgesetzgebung könne die Fraktion der FDP so nicht zustimmen.

Die Änderungsanträge der Fraktion DIE LINKE. setzten an Defiziten des Gesetzentwurfs an, deren Beseitigung auch der Fraktion der FDP ein großes Anliegen sei. Die Fraktion der FDP halte die von ihr in einem Entschließungsantrag zur dritten Lesung des Gesetzentwurfs hierzu vorgesehenen Ansätze jedoch für zielführender, wie etwa die Aufforderung an die Bundesregierung zur Überarbeitung der deutschen Übersetzung der Konvention statt lediglich der Streichung des Wortes „amtlich“ bei Verweisen auf die Übersetzung, wie dies einer der Anträge der Fraktion DIE LINKE. vorsähe.

Die **Fraktion DIE LINKE.** lobte die Verabschiedung der UN-Behindertenrechtskonvention, welche die Behindertenpolitik endlich von der Ebene der Fürsorge auf die Ebene der

Menschenrechtspolitik hebe. Allein mit der Ratifikation der Konvention ergäben sich aber noch keine subjektiven Ansprüche für Menschen mit Behinderungen. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung regle lediglich Zustimmung und Bekanntmachung der Konvention. Die Fraktion DIE LINKE. fordere deshalb von der Bundesregierung ein Umsetzungsgesetz vorzulegen, damit relevante Gesetzesänderungen eingeleitet werden. Die Bundesregierung solle außerdem in Kooperation mit Behindertenverbänden die ihrer Ansicht nach mangelhafte deutsche Übersetzung der Konvention überarbeiten, weil diese inhaltliche Forderungen abschwäche. Die Fraktion DIE LINKE. kritisierte zudem die dem Gesetzentwurf anhängende Denkschrift, welche die Situation behinderter Menschen in Deutschland beschönigend darstelle. Diesbezüglich solle die Bundesregierung klarstellen, dass es sich bei der Denkschrift um kein für die Auslegungspraxis relevantes Dokument handle. Da es sich dabei um grundsätzlich wichtige Forderungen handle, hat die Fraktion DIE LINKE. diese in drei Änderungsanträgen eingebracht.

Die **Fraktion der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** begrüßte den Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik, den die VN-Konvention repräsentiert. Der Wandel vom Integrations- zum Inklusionskonzept sei dabei von zentraler Bedeutung. Obwohl die Denkschrift zum Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen versäume, nach wie vor bestehende Änderungsnotwendigkeiten im deutschen Recht aufzuzeigen, werde man dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zustimmen. Die Bundesregierung müsse jedoch schnellstmöglich zusammen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren einen Aktionsplan zur Umsetzung erarbeiten. Das Umsetzungsinstrumentarium müsse vollumfänglich umgesetzt werden.

Berlin, den 3. Dezember 2008

Silvia Schmidt (Eisleben)
Berichterstatlerin

