



UN-Behindertenrechtskonvention:

UN prüfen 2015 die Umsetzung in Deutschland

Im April 2015 prüft der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen erstmals in einem internationalen Verfahren, wie Deutschland die UN-Behindertenrechtskonvention umsetzt. Das Verfahren bietet die Chance, die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland zu stärken. Die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention fordert die politisch Verantwortlichen in Bund und Ländern auf, das Prüfungsverfahren aktiv mitzugestalten.

Die Staatenberichtsprüfung

Das Verfahren

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK, die Konvention) verpflichtet jeden Vertragsstaat, die dort verbrieften Rechte im eigenen Land einzuhalten und umzusetzen. Ob dies hinreichend der Fall ist, prüft der internationale Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) in regelmäßigen Abständen im Rahmen eines Berichtprüfverfahrens.

Dieses Verfahren hat vier Stufen:

1. Vorlage des Staatenberichts
2. Ergänzung der Informationen durch den Staat auf der Grundlage einer Fragenliste („List of Issues“)
3. Prüfung im Rahmen eines Dialogs mit dem Staat („Constructive Dialogue“)
4. Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen („Concluding Observations“)

Nach Einreichung des Staatenberichts fordert der UN-Fachausschuss in Genf den Vertragsstaat auf, eine Liste mit Zusatzfragen (sogenannte „List of Issues“) zu beantworten. Da zwischen dem Eingehen des Staatenberichts und dem konstruktiven Dialog mit dem Staat häufig ein großer zeitlicher Abstand liegt, soll so sicher gestellt werden, dass die Informationen

aktuell sind; des Weiteren können spezifische Sachverhalte und Positionen geklärt werden. Im dritten Schritt tritt der UN-Fachausschuss auf der Grundlage der gelieferten Informationen mit dem Staat in einen konstruktiven Dialog: Die Staaten schicken in der Regel hochrangige Delegationen nach Genf, die den Ausschussmitgliedern Rede und Antwort stehen. Danach veröffentlicht der UN-Fachausschuss als vierten Schritt im Verfahren seine Bewertung des Staatenberichts in Form der Abschließenden Bemerkungen. Sie enthalten in der Regel auch Empfehlungen an den Vertragsstaat.

Während des Verfahrens haben die nationale Monitoring-Stelle und die Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, aktiv zu werden, indem sie Informationen einspeisen (so genannte Parallelberichterstattung).

Nach Abschluss des Verfahrens muss die Umsetzung der Empfehlungen auf nationaler Ebene kontrolliert werden: Der UN-Fachausschuss selbst kann dies tun, indem er etwa Zwischenberichte anfordert. Eine wichtige Rolle spielen aber auch die nationale Monitoring-Stelle und die Zivilgesellschaft, die Empfehlungen in Erinnerung rufen und den Stand der Umsetzung prüfen. Auch der Bundestag und die Parlamente in den Ländern können die Abschließenden Bemerkungen aufgreifen und damit ihre Umsetzung befördern.

Chancen des Verfahrens: Klärung strittiger Punkte und neue Impulse

Das Berichtsprüfverfahren gibt es nicht nur bei der UN-Behindertenrechtskonvention, sondern bei allen menschenrechtlichen Übereinkommen (für eine Übersicht siehe <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen>). Es bietet die Möglichkeit, Erfolge bei der Umsetzung der Konvention auf nationaler Ebene positiv hervorzuheben, aber auch auf Defizite hinzuweisen. Für den nationalen Menschenrechtsschutz spielt das Verfahren eine wichtige Rolle: Es kann helfen, national umstrittene Fragen vor dem UN-Fachausschuss zu klären. Der UN-Fachausschuss mit seinem internationalen Blick kann Dinge ins Verhältnis setzen und inhaltliche Orientierung sowie neue Impulse für innerstaatliche Diskussionen geben.

Erfahrungsgemäß ist die Prüfung für die Staaten eine sensible Angelegenheit, schließlich würdigt der Fachausschuss nicht nur Erfolge, sondern weist auch kritisch auf Defizite hin. Auch die Zivilgesellschaft oder nicht-staatliche Akteure werfen unbequeme Fragen auf. Außerdem findet die Prüfung unter internationaler Beobachtung statt, und der Dialog zwischen Ausschuss und Staatendelegation wird in der Regel live im Internet übertragen.

Doch Staaten, die bereit sind, in einen offenen wie konstruktiven Dialog zu treten und Aufgaben mit nach Hause zu nehmen, erlangen Glaubwürdigkeit und tragen dazu bei, die Umsetzung der Menschenrechte in ihrem Land zu verbessern.

Stand des Verfahrens und Zeitplan

Deutschland hat 2011 fast fristgerecht seinen ersten Staatenbericht zur Umsetzung der Konvention beim UN-Fachausschuss eingereicht (17. Wahlperiode). Daraufhin hat der Ausschuss 2013 nach rein formalen Kriterien und nach Maßgabe seiner Kapazitäten entschieden, den deutschen Bericht im Jahr 2015 zu prüfen. Im April 2014 hat der Ausschuss die Fragenliste („List of Issues“) verabschiedet und sie anschließend an die Bundesregierung übergeben. Deutschland ist damit aufgefordert, aktuelle Daten zur Umsetzung der Konvention und Ergänzungen des Staatenberichts zu liefern sowie gegebenenfalls inhaltliche Positionen der Bundesregierung vorab zu klären. Die Bundesregierung ist angehalten, innerhalb von drei Monaten auf die Fragenliste umfassend und differenziert zu antworten.

Die Sitzung des Ausschusses, in der Deutschland geprüft wird, findet voraussichtlich im April 2015 in Genf statt. In dieser Sitzung wird der Ausschuss in einen Dialog mit der Delegation der Bundesrepublik Deutschland treten und dann – nach einer internen Beratung – die Abschließenden Bemerkungen zum deutschen Staatenbericht veröffentlichen.

Wer ist an der Berichtsprüfung beteiligt?

Bund und Länder

Hauptakteur im Verfahren mit dem UN-Fachausschuss ist die Bundesregierung. Sie vertritt die Bundesrepublik Deutschland im Außenverhältnis. Eine zentrale Rolle spielt dabei das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, das – als „Focal Point“ für die UN-BRK in Deutschland – die Aktivitäten der Bundesministerien und der Länder koordiniert.

Auch die Parlamente in Bund wie Ländern können Einfluss auf das Verfahren nehmen, indem sie beispielsweise in den zuständigen Ausschüssen Informationen über den Stand des Verfahrens einfordern und Impulse für die Berichterstattung geben. Damit schaffen sie Aufmerksamkeit für ein politisches Querschnittsanliegen und fördern Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

Parlamentarier/-innen können als Beobachter/-innen Teil der Staatendelegation sein, die für Rede und Antwort gegenüber dem Ausschuss nach Genf reist. Da ein großer Teil der Einhaltung- und Umsetzungsverpflichtungen in Deutschland von den Ländern erfüllt werden muss – für die Bereiche Bildung und weite Teile der Handlungsfelder Wohnen, Arbeit, Mobilität, Freiheit und Sicherheit sind beispielsweise die Länder zuständig – ist es sinnvoll, auch Landespolitiker/-innen in die Delegation aufzunehmen.

Die Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen eine wichtige Rolle im Verfahren. Sie haben das Recht, eigene Informationen einzubringen und die Regierungsberichte zu kommentieren. Solide Informationen sind für den UN-Fachausschuss sehr wichtig und daher willkommen.

Von diesem Recht hat die deutsche Zivilgesellschaft in den letzten Monaten Gebrauch gemacht: Im Anschluss an eine von der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention organisierten Veranstaltung zur Parallelberichterstattung im Sommer 2011 hat sich eine Gruppe von 78 Organisationen aus dem Spektrum von der Behindertenselbsthilfe bis hin zur Behindertenwohlfahrt unter der Bezeichnung BRK-Allianz zusammengeschlossen. Die BRK-Allianz hat einen Bericht erstellt, den sie im März 2013 der damaligen Bundesregierung übergeben und auf Englisch beim UN-Fachausschuss eingereicht hat. Auf dieser Grundlage hat sie Vorschläge für die Fragenliste verfasst und im Dezember 2013 eingereicht. Ob unabhängig davon Organisationen aus der BRK-Allianz eigenständig oder an der BRK-Allianz nicht beteiligte Organisationen gegenüber dem Ausschuss aktiv geworden sind, ist der Monitoring-Stelle nicht bekannt.

Die Zivilgesellschaft hat in den kommenden Phasen die Chance, sich zu Wort zu melden, so kann sie sich beispielsweise während der regulären Sitzungen des Ausschusses mit den Mitgliedern in formellen und informellen Besprechungen treffen.

Die Monitoring-Stelle zur UN-BRK

Nationale unabhängige Monitoring-Stellen haben nach der Geschäftsordnung des UN-Fachausschusses ebenfalls Mitwirkungsrechte bei der Staatenberichtsprüfung, beispielsweise können sie einen eigenen Parallelbericht einreichen. Diese unabhängigen Stellen sind selbst ein strukturelles Element zur Umsetzung der Konvention nach Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK. Für die Monitoring-Stelle in Deutschland ist das Berichtsprüfverfahren von großer Bedeutung, da es ein großes Potential für die Umsetzung der Konvention birgt. Sie wird sich deshalb aktiv am Verfahren beteiligen und unterhält eine Internet-Seite, die über den aktuellen Stand des Verfahrens informiert (<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/staatenberichtspruefung>).

Ende Februar 2014 hat die Monitoring-Stelle einen Themenüberblick eingereicht, der Anregungen dazu enthält, welche Fragen der UN-Fachausschuss an Deutschland richten soll. Darüber hinaus erstellt sie bis März 2015 einen eigenen Parallelbericht, der neben den Bericht der Bundesregierung und den der Zivilgesellschaft tritt. Geplant ist zudem eine intensive

Befassung mit den Abschließenden Bemerkungen. Dazu wird sie unter anderem eine „Follow Up“-Veranstaltung im Herbst 2015 durchführen, die die Empfehlungen des Ausschusses in Erinnerung ruft und den Stand der Umsetzung prüft.

Empfehlungen

Die Staatenberichtsprüfung ist für die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Deutschland sehr wichtig. Deshalb empfiehlt die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention den Verantwortlichen in Bund und Ländern, das Verfahren ernst zu nehmen und zu unterstützen:

Empfehlungen an die Bundesregierung

1. Die Bundesregierung muss gewährleisten, dass die weiteren Schritte im Verfahren transparent und – soweit sinnvoll – partizipativ verlaufen (vgl. Artikel 35 Absatz 4 UN-BRK). Sie soll die vom UN-Fachausschuss verabschiedete Fragenliste („List of Issues“) fristgerecht beantworten und damit der Zivilgesellschaft und der Monitoring-Stelle die Gelegenheit geben, rechtzeitig vor dem Prüfungstermin auf die Antworten reagieren zu können.
2. Die Bundesregierung soll die Delegation, die zum „konstruktiven Dialog“ nach Genf reist, hochrangig sowie fachlich kompetent besetzen und Vertreterinnen und Vertreter der Länder, etwa der Länderkonferenzen oder Landesbehindertenbeauftragte, in die Delegation aufnehmen.
3. Die Bundesregierung soll die Abschließenden Bemerkungen zeitnah von einer unabhängigen Stelle, etwa dem Deutschen Übersetzungsdienst bei den Vereinten Nationen in New York, übersetzen lassen und anschließend barrierefrei veröffentlichen. Da es seit 2008 eine kontroverse Diskussion um die deutsche Übersetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gibt, soll sie aus Gründen der allgemeinen Akzeptanz nicht die hauseigenen Übersetzungsdienste mit der Übersetzung betrauen.
4. Die Bundesregierung soll umgehend nach der Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen mit deren Umsetzung beginnen. Sie soll die Abschließenden Bemerkungen inhaltlich im Nationalen Aktionsplan aufgreifen und diesen weiterentwickeln.

Autoren: Dr. Valentin Aichele, LL. M., Peter Litschke, Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention am Deutschen Institut für Menschenrechte

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit 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.

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

© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte
Alle Rechte vorbehalten
SATZ: Wertewerk
2. aktualisierte Auflage
Juni 2014
ISSN 2190-9121 (PDF)

Empfehlungen an die Regierungen der Länder

5. Die Länder sollen über die Länderkonferenzen eine Beteiligung an der Staatendelegation prüfen.
6. Die Länder sollen im Nachgang an die Abschließenden Bemerkungen, die ihre Zuständigkeitsbereiche betreffen, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung ergreifen; dazu gehört die Verzahnung mit laufenden Aktions- und Maßnahmenplänen.

Empfehlungen an Bundestag und Länderparlamente

7. Der Bundestag sowie die Länderparlamente sollen ihre Möglichkeiten, beispielsweise Regierungsanfragen, nutzen, um sich regelmäßig über das Verfahren zu informieren und es aktiv zu begleiten.
8. Die Parlamente sollen besonderes Augenmerk darauf richten, ob und wie die Bundes- beziehungsweise die jeweilige Landesregierung den UN-Fachausschuss informiert hat und wie diese Informationen zu bewerten sind.
9. Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie Mitglieder der Landtage sollen sich der Delegation Deutschlands, die nach Genf reist, anschließen. Angesprochen sind insbesondere die behindertenpolitischen Sprecherinnen und Sprecher sowie die Mitglieder des jeweils federführenden Ausschusses (auf Ebene des Bundes: Ausschuss für Arbeit und Soziales).
10. Die Abschließenden Bemerkungen sollen in allen parlamentarischen Fachausschüssen beraten werden. Es bietet sich an, dass im jeweils federführenden Ausschuss eine öffentliche Sachverständigenanhörung über die Konsequenzen und weiteren Umsetzungsschritte veranlasst wird.

Links

Aktuelle Informationen zum Verfahren:

<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle/staatenberichtspruefung>

Die Seite des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen:

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

Weiterführende Informationen

Deutscher Bundestag (Hg.) (2011): Von Ausgrenzung zu Gleichberechtigung. Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Ein Handbuch für Abgeordnete zu dem Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und seinem Fakultativprotokoll. Deutsche Übersetzung des Handbuches der Vereinten Nationen und der Interparlamentarischen Union. <http://webarchiv.bundestag.de/archive/2013/1212/bundestag/ausschuesse17/a11/UN-Konvention/UN-Handbuch.pdf> (Stand: 05.02.2014).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.) (2011): Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/staatenbericht-2011.pdf?__blob=publicationFile (Stand: 05.02.2014).

BRK-Allianz (Hg.) (2013): Für Selbstbestimmung, gleiche Rechte, Barrierefreiheit, Inklusion! Erster Bericht der Zivilgesellschaft zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. <http://www.brk-allianz.de/index.php/parallel-bericht.html> (Stand: 05.02.2014).