

Europäische Union

ENTSCHEIDEND IST DAS ENGAGEMENT DER MITGLIEDSTAATEN

Andrea E. Ostheimer

Einleitung

Am 3. Mai 2008 traten das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) und das dazugehörige Fakultativprotokoll in Kraft. Obwohl die Europäische Kommission bereits am 27. Februar 2007 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Unterzeichnung der BRK und des dazugehörigen Fakultativprotokolls (KOM (2007) 0077) vorgelegt hatte, hat die Europäische Union erst im Dezember 2010 das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen ratifiziert. Dadurch wurde die EU zur ersten internationalen Organisation, die sich überhaupt einem Menschenrechtsübereinkommen verpflichtete und bereit war, diesen Verpflichtungen nachzukommen. Die internen Regelungen zur Umsetzung und Vertretung der EU in Bezug auf die UN-BRK sind in einem Verhaltenskodex zwischen dem Rat, den Mitgliedstaaten und der Kommission abgesteckt.

Die Ratifizierung des Übereinkommens verpflichtet die Institutionen der EU, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu schützen und einen rechtlich verbindlichen Rahmen zu schaffen. Dennoch müssen die Mitgliedstaaten der EU selbst das Übereinkommen ratifizieren. Dies ist für seine Auswirkungen auf das Leben von Einzelpersonen von besonderer Bedeutung. Bis heute haben achtzehn Mitgliedstaaten das Übereinkommen ratifiziert; neun haben es unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert.¹

Das Fakultativprotokoll ist von der EU nicht unterzeichnet worden. Es ist für Einzelpersonen (oder Gruppen) wichtig, da es die Möglichkeit eröffnet, beim UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Beschwerde² hinsichtlich der Verletzung der Bestimmungen des Übereinkommens durch einen Unterzeichnerstaat des Übereinkommens einzureichen.

Zweifellos wird die Ratifizierung durch die EU weiteren Druck auf alle Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen unterzeichnet haben, ausüben, seiner Ratifizierung Priorität einzuräumen.

1. Menschen mit Behinderungen und die Herausforderung der Inklusion

- Spielt die gesellschaftliche Vision der Inklusion in der allgemeinen Öffentlichkeit eine Rolle? Hat sich die politische Elite das Thema Inklusion zu eigen gemacht?
- Wird Inklusion in der gesamten Gesellschaft, in Teilgesellschaften bzw. im vorpolitischen Raum gelebt?

In der Europäischen Union gibt es 80 Millionen Behinderte, was mehr als 15 Prozent der Bevölkerung ausmacht.³ Menschen mit reduzierter Mobilität machen sogar mehr als 40 Prozent der Bevölkerung aus. Im Kontext einer alternden europäischen Bevölkerung und des sich verschlechternden Gesundheitszustands älterer Menschen werden die Auswirkungen auf europäische Gesellschaften in den kommenden Jahren noch gravierender sein.

Allerdings verhindert der Mangel an vergleichbaren und ausreichend umfassenden Daten eine gründliche Bewertung der Situation. Die detailliertesten Befragungen wurden im Jahre 2011 durchgeführt und dienen noch immer als Orientierungspunkt.⁴ Im Allgemeinen lassen sich ungleiche Behandlung von Themen (sozioökonomische Situation, Diskriminierung, Mobilität, politische Teilhabe) identifizieren. Weitere Lücken in EU-weiter vergleichender Analyse sind das Ergebnis der Fragmentierung von Fragestellungen über verschiedene soziale Erhebungen hinweg und eine große Vielfalt an Datenquellen, etwa Befragungen, die verschiedene Definitionen von Behinderung zugrunde legen, sowie die jeweilige kulturelle Interpretation der Befragten.

Um die Situation überwachen und um Politiken, insbesondere Politiken für die Implementierung der UN-BRK und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-20, anpassen zu können, sollte eine Europäische Datenbank bzw. ein Europäisches Datenzentrum für die Sammlung und Analyse von Daten zu Behinderung eingerichtet werden. Nationale Erhebungen sollten hinsichtlich unterrepräsentierter Bereiche der Analyse, etwa Mobilität, Kommunikation und soziopolitische Partizipation, ausgeweitet werden.

1.1 Menschen mit Behinderungen und Beschäftigung

Die Möglichkeiten Behinderter zur Inklusion beginnen bereits bei ihrem Zugang zu Bildung. Unter denjenigen in Europa, die eine schwere Behinderung angeben, haben 58 Prozent die zweite Stufe der Sekundarstufe leider nicht abgeschlossen, verglichen mit 41 Prozent, die keine Behinderung angeben. Die Wahrscheinlichkeit, dass Menschen mit Behinderungen Hochschulbildung erlangen, liegt mehr als 50 Prozent unter der für Personen ohne Behinderungen.⁵

Die prekäre Situation von Menschen mit Behinderungen setzt sich fort, wenn sie Beschäftigung suchen. Insbesondere die jüngere Generation ist weiterhin stark betroffen, obwohl existierende Technologien heute eigentlich mehr Inklusion ermöglichen sollten. Allerdings verfügen lediglich 38 Prozent der 16- bis 34-jährigen Behinderten in ganz Europa über ein Erwerbseinkommen, verglichen mit 64 Prozent der Nicht-Behinderten.

Die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, ist bei Behinderten zwei- bis dreimal so hoch wie bei Nicht-Behinderten. Je stärker der Grad der Behinderung, desto niedriger ihre Erwerbsbeteiligung. Fast 70 Prozent der Menschen, die eine schwere Behinderung angeben, und etwas weniger als die Hälfte der Personen, die eine mittelschwere Behinderung angeben, sind nicht erwerbstätig (verglichen mit 30 Prozent Nicht-Erwerbstätigen unter denen, die keine Behinderung angeben). Viele Menschen mit Behinderungen sind „entmutigte Arbeitskräfte“ und versuchen nicht einmal, Erwerbsarbeit zu finden. Aus diesem Grund werden sie als „nicht erwerbstätig“ klassifiziert. Dies hat auch mit der Arbeitsumwelt für arbeitssuchende Menschen mit Behinderungen zu tun, die für sie nicht förderlich ist. Nur 16 Prozent derjenigen, die mit Restriktionen hinsichtlich der Arbeit konfrontiert sind, erhalten Unterstützung bei der Arbeit.⁶

Aber sogar dann, wenn sie Arbeit finden, sind die Einkommen von Behinderten dramatisch niedriger als diejenigen von Nicht-Behinderten. Die Bruttoeinkünfte von Menschen mit starken Beeinträchtigungen ihrer Arbeitsfähigkeit sind um rund 20 Prozent geringer als der Durchschnitt der Nicht-Behinderten. Für Männer und Frauen, die mit weniger starken Einschränkungen leben müssen, liegt das durchschnittliche Einkommen etwa 15 Prozent unter denen der Menschen ohne Einschränkungen.⁷

1.2 Gesellschaftliches Leben mit Behinderung

Wenn der ungarische Anwalt und Mitglied des Europäischen Parlaments Ádám Kósa behauptet: „Es ist nicht meine Behinderung, die mich behindert, sondern die Gesellschaft“,⁸ reflektiert er auch das Los von ungefähr 15 Prozent der EU-Bürger, die an irgendeiner Art von Behinderung leiden. Was Menschen mit reduzierter Mobilität betrifft, so machen sie sogar mehr als 40 Prozent der Bevölkerung aus. Die Hälfte aller Behinderten hat nie an Freizeit- oder Sportaktivitäten teilgenommen. Wegen unzugänglicher Räumlichkeiten und Dienstleistungen ist ein Drittel der behinderten Bevölkerung nie ins Ausland gereist und hat sogar nicht an Tagesausflügen teilgenommen.

Behinderte leiden unter Exklusion und Vereinsamung.

Bezüglich der Häufigkeit von sozialer Interaktion mit Freunden und Verwandten berichten mehr als doppelt so viele Menschen in der Population mit einer schweren Behinderung als in der Population ohne Behinderung, dass sie ihre Verwandten weniger als ein- oder zweimal im Monat sehen. Die Statistiken zeigen, dass die Wahrscheinlichkeit, verheiratet zu sein, unter Behinderten geringer ist, und dass ihre Wahrscheinlichkeit, nie verheiratet gewesen zu sein, höher ist.⁹

Obwohl das Wahlrecht aller Menschen in der europäischen und internationalen Gesetzgebung verankert ist und von der UN-BRK unterstrichen wird, bleibt der Zugang zu Wahlen für Menschen mit Behinderungen weiterhin eine Herausforderung. Seien es Wahlkampagnen, die komplizierte und schwerverständliche Informationen zur Verfügung stellen, oder mangelnder Zugang zu Wahllokalen – die allgemeine Art und Weise, in der Wahlen organisiert sind, schließt manche Bürger aus. Daher können sie ihr Wahlrecht nicht ausüben und an Wahlen nicht teilnehmen.

1.3 Die Wahrnehmungen der Menschen – Die Auswirkungen der Zeit und der Krise

Als die Europäische Kommission im Jahre 2001 die Erstellung des Eurobarometer 54.2 „Einstellungen von Europäern zu Behinderung“ in Auftrag gab, waren die Ergebnisse bezüglich der Meinungen und Wahrnehmungen der Europäer nicht allzu negativ.

Die Europäer stimmten überwiegend der Aussage zu, dass der Zugang zu Dienstleistungen und Veranstaltungen für Menschen mit Behinderungen schwierig ist. Die Mehrheit der Europäer kennen Menschen mit Behinderungen und haben Umgang mit ihnen. Aber 60 Prozent waren der Meinung, dass die Zugänglichkeit in den letzten zehn Jahren besser geworden war. Die meisten benannten die öffentlichen Behörden (ob zentral oder lokal) als diejenigen, die dafür verantwortlich sind oder sein sollten, für Menschen mit Behinderungen den Zugang zu Dienstleistungen und Veranstaltungen zu verbessern, neben, in geringerem Maße, Arbeitgeber und die Europäische Union. Fast einstimmig waren die Europäer der Meinung, dass mehr getan werden sollte, um Menschen mit Behinderungen in die Gesellschaft zu integrieren, insbesondere durch höhere Ausgaben für die Entfernung physischer Barrieren. Die Erhebungen ergaben ebenfalls, dass Europäer im Allgemeinen nicht ausreichend über Behinderungen und die dadurch entstehenden Probleme informiert waren. Aber diese relative Unkenntnis glitt nie in Gleichgültigkeit ab. 80 Prozent fühlten sich in Anwesenheit von Menschen mit Behinderungen ungezwungen. Allerdings dachten 44 Prozent der Befragten, dass „andere Menschen“ sich in Anwesenheit von Menschen mit Behinderungen nicht ungezwungen fühlten.¹⁰

Fast zehn Jahre später und angesichts der Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrisen kann festgestellt werden, dass Diskriminierung aufgrund von Behinderung als im Anstieg begriffen gesehen wird (45 Prozent 2008; 53 Prozent 2009).¹¹ Diese Vorstellung mag in Beziehung zu den wahrgenommenen Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Ausgaben und die Beschäftigung stehen, wirft aber auch die Frage auf, ob vor der Krise ausreichende Initiativen hin zu einer inklusiveren Gesellschaft unternommen wurden.

2. Das UNO-Übereinkommen und die Ratifizierung durch die EU und die EU-Mitgliedstaaten

- Sind durch die Ratifikation der UN-BRK Veränderungsprozesse in den jeweiligen Ländern angestoßen worden, die die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am gesellschaftlichen Leben und damit ihre „Lebensqualität“ erhöht? Wenn ja, in welchen Ländern und inwiefern?

Der Bericht der High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten ist das Schlüsseldokument auf europäischer Ebene, das

ationale Daten zusammenstellt und einen Überblick über Fortschritte bei der Ratifizierung und Implementierung der UN-BRK auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten gibt.¹³ Zu den dafür verwendeten Quellen gehören Aktualisierungen aus den Mitgliedstaaten, Umfragedaten sowie Informationen von Nichtregierungsorganisationen (NROs).

Nach Maßgabe des Artikel 33 UN-BRK musste die EU außerdem eine Anlaufstelle und einen unabhängigen Überwachungsmechanismus für die Implementierung einrichten. Auf Grundlage des Beschlusses des Rates 2010/48/EG ist die Europäische Kommission die Anlaufstelle, sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die anderen Institutionen der EU.

Hinsichtlich des unabhängigen Überwachungsmechanismus (Art. 33 (2)) dauern die vorbereitenden Arbeiten noch an. Allerdings unterstreicht der Verhaltenskodex zwischen dem Rat, der EU und den Mitgliedstaaten die Bedeutung der Koordination und Vorabinformation innerhalb der Union, bevor Berichte an die Vereinten Nationen eingereicht werden.

Die Verpflichtung, die Zivilgesellschaft am Überwachungsprozess zu beteiligen (Art. 33 (3)), spielt eine wichtige Rolle in der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen: „nichts zu Menschen mit Behinderungen ohne Menschen mit Behinderungen“.

Vertreter der Zivilgesellschaft als vollwertige Mitglieder der High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten und in diesem Bereich aktive Nichtregierungsorganisationen nehmen durch ihre EU-finanzierten Aktivitäten, öffentliche Anhörungen und die Beteiligung am Entwurf von politischen Dokumenten teil. Der Europäische Tag der Menschen mit Behinderungen, der Access City Award¹⁴ und das Arbeitsforum zur Umsetzung der UN-BRK unter der belgischen Ratspräsidentschaft hatten gleichermaßen zum Ziel, Menschen mit Behinderungen in die Governance-Strukturen des Artikel 33 mit einzubeziehen. Das European Disability Forum (EDF) ist das wichtigste Netzwerk von Nichtregierungsorganisationen auf EU-Ebene, das in der High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten vertreten ist; es hat den State of the Union on Disability¹⁵ initiiert. Weitere *Stakeholder*, die sich der Umsetzung der UN-BRK gewidmet haben, sind u.a. die European Association of

Service Providers for Persons with Disabilities (Europäischer Verband von Dienstleistern für Menschen mit Behinderungen, EASPD), Inclusion Europe sowie die European Platform for Rehabilitation (Europäische Plattform für Rehabilitation, EPR).

Obwohl die EU entscheidende Impulse geben und erhebliche Beiträge leisten kann, insbesondere mittels Finanzierungsinstrumenten wie dem Europäischen Sozialfonds und den Strukturfonds, gehören viele Bereiche in die ausschließliche Kompetenz von Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Politik, etwa die Struktur von Bildungssystemen, Normen für die gebaute Umwelt, soziale Absicherung etc. Häufig sind es die Kommunalbehörden, die eine entscheidende Rolle nicht nur bei der Implementierung, sondern auch bei der Überwachung spielen. Allerdings sind die EU-weiten Statistiken zu Behinderung und sozialer Integration nur schwach entwickelt, und Mitgliedstaaten gehen diese Fragen auf verschiedene Weise und mit unterschiedlichem Maß an Koordination an.

Mit der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen hat die EG die Herausforderung angenommen, Statistiken zusammenzustellen, die eine EU-weite Überwachung der Situation von Menschen mit Behinderungen ermöglichen. Der erste Schritt (eine Ausschreibung) ist jedoch noch nicht getan – ganz zu schweigen von der Entwicklung einer gemeinsamen Methodologie.

Das Akademische Netzwerk für europäische Behindertenpolitik (ANED)¹⁶ wurde im Dezember 2007 gegründet, um in Zusammenarbeit mit der Abteilung für Belange von Menschen mit Behinderungen der Kommission die Politikentwicklung zu unterstützen. ANED knüpft an die Expertise der bestehenden Forschungszentren für Behinderung und der nationalen Netzwerke an und stellt nationale Daten und Analysen zusammen.

Dem Informationsvermerk der Europäischen Kommission zum Dritten Bericht der High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten über den Fortschritt bei der Implementierung des Übereinkommens¹⁷ zufolge:

- haben sieben der Mitgliedstaaten Strategien unternommen, die spezifisch die Umsetzung der UN-BRK zum Ziel haben,

- waren weitere acht dabei, eine Strategie zu entwickeln,
- haben 24 Mitgliedstaaten eine Anlaufstelle eingerichtet,
- haben dreizehn einen Koordinationsmechanismus etabliert oder Entscheidungen dazu getroffen,
- haben bislang erst acht Länder eine spezifische Strategie oder einen spezifischen Mechanismus zur Beteiligung der Zivilgesellschaft entwickelt und
- haben sechs Länder unabhängige Überwachungsmechanismen eingerichtet.

Insbesondere werden Datensammlung und Forschung gegenwärtig mittels verschiedener nationaler Mechanismen durchgeführt, die teilweise den Anforderungen der Berichtsleitlinien des UNO-Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen nicht genügen. Offensichtlich ist die Notwendigkeit identifiziert worden, gemeinsame Indikatoren zu entwickeln und vergleichbare und systematische Datenerhebung in der EU in Betracht zu ziehen, um einen fundierten Überblick über die Situation von Menschen mit Behinderungen zu erlangen.

Auf der Ebene der Mitgliedstaaten ist größtenteils die Notwendigkeit eines größeren Informationsaustauschs, der Identifizierung von *Best-Practice*-Beispielen und von *Peer-Review*-Prozessen zum Ausdruck gekommen. Ein EU-Koordinationsmechanismus zwischen staatlichen und EU-Einheiten, aber auch auf der Ebene der Nicht-regierungsorganisationen, ist als Schlüsselement für die wirksame Umsetzung der UN-BRK identifiziert worden.

3. Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen – ausreichend als Reaktion und Instrument für die Implementierung?

Welche Unterstützungsprozesse erfahren Menschen mit Behinderungen a) seitens des Staates und b) seitens der zivilgesellschaftlichen Gruppen bzw. Akteure?

Welche Teilhabechancen haben Menschen mit Behinderungen

- im Bereich Bildung;
- im Bereich Arbeitsmarkt/Beschäftigung;
- im gesellschaftlichen und politischen Bereich?

Die Ratifizierung der UN-BRK seitens der EU hat das Potenzial, das Leben von Millionen von Menschen mit Behinderungen zu verbessern, indem sie Standards für viele Themen, etwa Zugänglichkeit, Wohnraum, unabhängige Lebensführung, Bildung und Beschäftigung setzt. Allerdings kann die Ratifizierung allein die täglichen Probleme von Menschen mit Behinderungen nicht lösen. Um dies zu erreichen, muss es eine klare Vision mit Strategien und Umsetzungsplänen geben. Eine willkommene Ergänzung zur Ratifizierung der UN-BRK ist die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 mit dem Titel „Erneuertes Engagement für ein barrierefreies Europa“.¹⁸

Das übergreifende Ziel der Strategie ist das *Empowerment* von Menschen mit Behinderungen, sodass sie ihre Rechten wahrnehmen und in vollem Umfang an der Gesellschaft teilhaben können. Sie konzentriert sich auf die Beseitigung von Barrieren in acht Schlüsselbereichen:¹⁹

Zugänglichkeit

- Verhinderung, Identifizierung und Beseitigung von Hürden zur Zugänglichkeit (gebaute Umwelt, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologien und Dienstleistungen)
- Steigerung der Mobilität durch Verbesserungen des rechtlichen Rahmens
- rechtliche Revisionen entsprechend der UN-BRK und hinsichtlich der Informationsgesellschaft und der Digitalen Agenda für Europa
- Bereitstellung von behinderungskompensierenden Technologien

Teilhabe

- Angehen von Hürden für Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Rechte als Individuen, Konsumenten, Fachkräfte, politische Akteure (alles Vorzüge der EU-Staatsangehörigkeit)
- Mobilität innerhalb der EU (Portabilität von Rechten; Rechte auf Freizügigkeit und Aufenthalt; europäisches Modell der Parkkarte für Behinderte)
- Übergang von Pflege in Heimen zu gemeindebasierter Betreuung („Entinstitutionalisierung“)
- Verwendung von Strukturfonds und dem Fonds zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Entwicklung weiterer gemeindebasierter Dienstleistungen

- Verbesserung des Zugangs zu Freizeiteinrichtungen (Sport, Kultur)
- Ausnutzung der Möglichkeiten für Ausnahmen, die die Richtlinie zum Urheberrecht bietet

Gleichstellung

- Einsatz bestehenden EU-Rechts, um Schutz vor Diskriminierung zu erreichen und Implementierung aktiver Politik, um die Chancengleichheit in EU-Politiken zu fördern
- Überprüfung der Richtlinie zur Gleichstellung in der Beschäftigung
- Unterstützung zum Entwurf der Gleichbehandlungsrichtlinie jenseits des Bereichs der Beschäftigung

Beschäftigung

- Verbesserung des Wissens über die Beschäftigungssituation von Menschen mit Behinderungen
- Unterstützung der Mobilität zwischen Arbeitsplätzen auf dem offenen Arbeitsmarkt und in geschützten Werkstätten
- Förderung des Diversity Managements am Arbeitsplatz (z.B. durch Chartas zur Vielfalt)
- Verwendung des Europäischen Sozialfonds zur Förderung der Integration auf dem Arbeitsmarkt
- Übereinstimmung europäischer Gesetzgebung zu Beschäftigung mit der UN-BRK (Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, Sicherheit etc.)

Allgemeine und berufliche Bildung

- Förderung der Inklusion auf allen Niveaus der Bildungssysteme sowie lebenslanges Lernen
- frühzeitige Identifikation sonderpädagogischen Förderbedarfs
- Zugänglichkeit von Lernmaterialien und Schulgebäuden, Stipendien für Menschen mit Behinderungen
- Unterstützungsinitiativen im Rahmen der Initiative „Jugend in Bewegung“, des Programms „Lebenslanges Lernen“ und des Programms „Jugend in Aktion“

sozialer Schutz

- Verankerung des Rechts auf soziale Schutz- und Armutsreduktionsprogramme in der UN-BRK und Betonung durch die Strategie

- Zugang zu behinderungsbezogene Unterstützung und öffentlich geförderten Wohnraum durch die Europäische Plattform zur Bekämpfung der Armut
- Förderung angemessener Lebensbedingungen für Menschen mit Behinderungen

Gesundheit

- Politikentwicklung mit dem Ziel des gleichen Zugangs zu Gesundheitsfürsorge (u.a. Verbot der Diskriminierung in Krankenversicherungsangelegenheiten)
- Entwicklung von Dienstleistungen für Personen mit besonderem Bedarf
- Bereitstellung ausreichender Rehabilitationsmöglichkeiten
- Förderung der Arbeitssicherheit und Reintegration von Arbeitnehmern mit Behinderungen

Maßnahmen im Außenbereich

- Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen in Maßnahmen im Außenbereich (EU-Erweiterung, Nachbarschafts- und Entwicklungsprogramme)
- Bewusstseinsbildung über die UN-BRK und die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen in Partnerländern
- gewährleisten, dass Finanzierungsinstrumente für Heranführungshilfe eingesetzt werden, um die Situation von Menschen mit Behinderungen zu verbessern

Die Auswahl der spezifischen Handlungsbereiche für den Plan erfolgte auf Grundlage der übergreifenden Ziele der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen, des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, anderer verwandter Politikdokumente und in Konsultation mit den Mitgliedstaaten, *Stakeholdern* und der Öffentlichkeit.

Die Strategie bezieht sich direkt auf die Implementierung der UN-BRK, rechtfertigt aber auch ihren neuen Ansatz mit Verweis auf die in der übergreifenden EU-Strategie Europa 2020 definierten Ziele.²⁰ Ohne Menschen mit Behinderungen ins Boot zu holen wäre das Ziel von Europa 2020, dass 75 Prozent der europäischen Bevölkerung in Beschäftigung sind, unerreichbar. Allerdings unterstreicht die Ände-

rung der Zuständigkeiten und die Zuordnung der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen zur GD Justiz und Inneres (bislang: GD Beschäftigung), dass Behinderung als Menschenrechtsangelegenheit angesehen wird und nicht nur Aspekte der Beschäftigung umfasst. Somit wird ein breiteres Spektrum an Aktionen möglich, was die gesellschaftliche Teilhabe von Behinderten gewährleistet.

4. Von der Mildtätigkeit zur Inklusion – Die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels und die kommenden Herausforderungen

Eine erfolgreiche Implementierung der UN-BRK und der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten sowie angemessene Strukturen, innerhalb derer geteilte Kompetenzen diskutiert, Implementierung überwacht und Begutachtungsprozesse sowie der Austausch von *Best-Practice*-Beispielen stimuliert werden können. Heute ist die High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten das Gremium, das die neuesten Politiken überwacht, Informationen bündelt und die Beteiligung von Vertretern von Menschen mit Behinderungen ermöglicht. Allerdings sind weder das Europäische Parlament, das prominent für die Sache der Menschen mit Behinderungen eintritt, noch alle Mitgliedstaaten ausreichend in der High-Level Group zur Verbesserung der Situation von Behinderten vertreten.

Insbesondere die Probleme des ungenügenden Niveaus der Informationen über das Thema Behinderung, der Fragmentierung bei der Datenerhebung und der Vielfalt der methodischen Ansätze müssen behoben werden, um den Auflagen des Artikel 31 UN-BRK zu entsprechen. Die Datenerhebung muss außerdem alle relevanten Sektoren umfassen: Gesundheit, Bildung und Beschäftigung, soziopolitische und kulturelle Teilhabe sowie Umweltaspekte wie die Mobilität.

Wenn die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen mit Europa 2020 in Einklang gebracht werden soll, müssen die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessert werden. Dies bedeutet, multinationale Unternehmen dazu aufzurufen, ihre Strategien für soziale Verantwortung nicht nur zu PR-Zwecken zu nutzen, sondern sich aktiv an Diversity-Politiken am Arbeitsplatz zu engagieren. Wenn Arbeitgeber motiviert werden sollen, Behinderte zu beschäftigen,

müssen ihnen mehr Informationen und Ressourcen hinsichtlich der Einzelheiten dazu zur Verfügung gestellt werden. Dabei sollen auch die Vorzüge der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen als Beitrag zur Schaffung einer von sozialem Zusammenhalt geprägten Gesellschaft herausgestellt werden. Insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen müssen weiter ermutigt werden, Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit begrenzten Fähigkeiten zur Arbeit auszubauen.²¹ Die Überprüfung der europäischen Gesetzgebung zum öffentlichen Beschaffungswesen steht damit in engem Zusammenhang (geplantes Grünbuch). Insbesondere KMUs beschäftigen die Mehrheit der Menschen mit begrenzter Fähigkeit zu arbeiten, und öffentliche Beschaffungsverfahren müssen dies in Zukunft berücksichtigen.

Dass die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 keine integrierte Genderperspektive und kein eigenes Kapitel zu genderspezifischen Politiken bezüglich Behinderung enthält, obwohl behinderte Frauen sich häufig in einer noch stärker benachteiligten Position befinden als behinderte Männer, muss als gravierender Mangel betrachtet werden. Tatsächlich sind diese Menschen mit doppelter Diskriminierung konfrontiert und sind häufiger Opfer von Armut und sozialer Exklusion.²²

Demografische Veränderungen und das Altern der Bevölkerung müssen in Aktionsplänen berücksichtigt werden. Einer Prognose von EUROSTAT zufolge wird sich die Zahl der abhängigen Menschen bis zum Jahre 2050 verdoppeln, und Länder wie Deutschland oder Italien sowie osteuropäische Mitgliedstaaten werden von dieser Entwicklung stark betroffen sein.²³ Ein Mangel an Personal im sozialen und Gesundheitsbereich könnten nicht nur finanzielle Auswirkungen haben, sondern könnte auch zu Verlagerungen von Prioritäten bei den Begünstigten und bei den Sozialausgaben führen. Daher würde die Notwendigkeit, Umgebungen für Behinderte zu schaffen, die ihnen eine unabhängige Lebensführung ermöglichen, noch stärker.

Konjunkturelle Einbrüche und wirtschaftlich wie finanziell schwierige Situationen in mehreren EU-Mitgliedstaaten werden zwangsläufig Kürzungen bei den Sozialausgaben zur Folge haben. Daher wird für Menschen mit Behinderungen die Gefährdung, unter die Armuts- und Sozialgrenze abzurutschen, stärker, insbesondere in solchen Fällen, in

denen sie vollständig von staatlichen Sozialleistungen abhängig sind und nicht über ein eigenes Einkommen verfügen.²⁴ Die Aktionspläne auf EU- und nationaler Ebene zur Umsetzung der UN-BRK und der EU-Strategie müssen diese sozioökonomischen Herausforderungen berücksichtigen, indem sie einen vorbeugenden Ansatz verwenden, und die Kommission muss die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen gegenüber den am stärksten gefährdeten Gruppen der Gesellschaft erinnern.

Da die Kommission plant, die Strategie und ihr Paket unterstützender Maßnahmen erst im Jahre 2015 zu überprüfen, ist es möglich, dass angemessene korrektive Maßnahmen dort nicht ergriffen werden können, wo vorgeschlagene Aktionen ihre vorgesehenen Ziele nicht erfüllen. Eine erste Überprüfung sollte bereits nach zwei Jahren²⁵ durchgeführt werden, um substanzielle Anpassungen zu ermöglichen, wo sie erforderlich sind.

Die Europäische Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen 2010-2020 ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung und enthält eine Vielzahl an wichtigen Initiativen, die umgesetzt werden sollen. Sie schafft eine Grundlage für die Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Entscheidend für ihren Erfolg sind jedoch das Engagement der Mitgliedstaaten, ihre eigenen Initiativen sowie ihre Kooperation hinsichtlich der Aktionspläne im Rahmen der Europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderungen.

Übersetzer: Sandra Lustig

- 1] *Im März 2011 wurde die UN-BRK von der EU und allen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Das Fakultativprotokoll ist von 22 Mitgliedstaaten unterzeichnet worden. Die BRK ist von folgenden Staaten ratifiziert worden: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Spanien, der Tschechischen Republik, Ungarn, dem Vereinigten Königreich und Zypern. Das Fakultativprotokoll ist von Dänemark, Rumänien und der Tschechischen Republik nicht ratifiziert worden.*
- 2] *Eine Beschwerde ist nur möglich, wenn alle nationalen Rechtsmittel ausgeschöpft worden sind.*
- 3] *EUROSTAT: Disability and Social Participation in Europe; 2001; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AW-01-001/DE/KS-AW-01-001-DE.PDF; Eurobarometer 54.2: Attitudes of Europeans to disability, 2001, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_149_en.pdf*

- 4| *Ebenda*
- 5| *Ebenda*
- 6| Didier Dupré – Antti Karjalainen: *Employment of disabled people in Europe in 2002*, EUROSTAT Theme 3 26/2003, http://cms.horus.be/files/99909/MediaArchive/pdf/Emplyment_people_EU25-EN.pdf
- 7| DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities: *Men and Women with Disabilities in the EU: Statistical Analysis of the LFS Ad Hoc Module and the EU-SILC, Final Report 2007*.
- 8| <http://www.europarl.europa.eu/en/headlines/content/20110520STO19900/html/%C3%81d%C3%A1m-K%C3%B3sa-My-disability-does-not-hinder-me-society-does>
- 9| EUROSTAT: *Disability and Social Participation in Europe; 2001*; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AW-01-001/DE/KS-AW-01-001-DE.PDF.
- 10| Eurobarometer 54.2: *Attitudes of Europeans to disability, 2001*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_149_en.pdf
- 11| Special Eurobarometer 317: *Discrimination in the EU in 2009*, Report November 2009.
- 12| Bezüglich ihres Mandats und Arbeitsprogramms, siehe: http://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/disable/hlg_en.htm
- 13| Für weitere Informationen zur Implementierung auf der Ebene der Mitgliedstaaten siehe die Berichte der Hochrangigen Gruppe zur Behindertenproblematik oder nationale Berichte und Überwachung durch Nichtregierungsorganisationen; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=en&moreDocuments=yes>
- 14| Ziel des Access City Award ist die Förderung der aktiven Beteiligung von Menschen mit Behinderungen an der Planung, Umsetzung und Überprüfung von städtischen Politiken und Initiativen zur Zugänglichkeit.
- 15| Gemeinsam mit den Präsidenten des Rats, des Europäischen Parlaments und der Kommission hat die Behindertenbewegung die State of the Union on Disability initiiert, um das bestehende Forum zu ergänzen. Bei diesem alle zwei Jahre stattfindenden Treffen sollen politische Entwicklungen und Behindertenfragen in der gesamten EU und auf ihrer höchsten Ebene diskutiert werden.
- 16| <http://www.disability-europe.net/about-us>
- 17| Information Note from the Commission on progress in implementing the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities based on its Third Report, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=431&langId=en&moreDocuments=yes>
- 18| KOM (2010) 636 endgültig, 15. November 2010.
- 19| Die Schlüsselbereiche wurden mit Rückgriff auf den Aktionsplan, den Berichtsentwurf 2010/2272 von EP-Berichterstatters Ádám Kósa (24. März 2011) und Vorschlägen von Nichtregierungsorganisationen ausgearbeitet (EDF: Analysis of main actions on the European Disability Strategy 2010-2020 DOC-B-11-02-04 A).
- 20| Die für das hier untersuchte Thema relevanten Kernziele von Europa 2020 sind: 75 Prozent der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollten in Arbeit stehen; der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter zehn Prozent abgesenkt werden, und mindestens 40 Prozent der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben; die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken.
- 21| In Deutschland sind nur 2,7 Prozent der Arbeitnehmer mit weniger als 40 Beschäftigten behindert (verglichen mit 4,4 Prozent in Unternehmen mit 500 bis 1000 Beschäftigten bzw. sechs Prozent in großen Konzernstrukturen); BIH: Jahresbericht 2010, http://www.integrationsaemter.de/files/11/JB_BIH10_screen.pdf.

- 22| *Committee on Women's Rights and Gender Equality/Elisabeth Morin-Chartier: Draft opinion – Mobility and inclusion of people with disabilities and the European Disability Strategy 2010-2020; Amendments 1-55; PE 464.810v01-00; FEMM_AM(2011)464810.*
- 23| *Im Jahre 2060 wird der Anteil der ältesten Alten in den meisten EU-Ländern wahrscheinlich mehr als 20 Prozent betragen, verglichen mit eins bis zwei Prozent im Jahre 1960. Giampaolo Lanzieri: The greying of the baby boomers: A century-long view of ageing in European populations, EUROSTAT 23/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFF-PUB/KS-SF-11-023/EN/KS-SF-11-023-EN.PDF.*
- 24| *Geschützte Werkstätten werden von manchen EU-Mitgliedstaaten immer noch abgelehnt, obwohl sie in anderen, etwa Deutschland oder Ungarn, als Best Practice gelten.*
- 25| *Interview mit Laszlo Lovaszy, Assistent von MEP Ádám Kósa, 07. Juni 2011.*