27. Februar-31. März 2023
Tagesordnungspunkt 3

In diesem dem Menschenrechtsrat gemäß Ratsresolution 44/10 übermittelten Bericht legt der Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen einen Überblick über die im Jahr 2022 durchgeführten Tätigkei(he)4.2ow2 (r)1]nde3t1 (u (i)6.9 (c)4.2 (i)6.9a.9 (nn)]TJ

NY.24-06387 (G)

1. Dieser Bericht wird vom Sonderberichterstatter über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Gerard Quinn, gemäß Ratsresolution 44/10 vorgelegt. Er enthält eine Beschreibung der im Jahr 2022 durchgeführten Tätigkeiten sowie eine thematische Studie zu neuen Konzepten für Dienstleistungen im 21. Jahrhundert, mit dem Ziel, dem Recht von Menschen mit Behinderungen auf selbstbestimmtes Leben und Inklusion in die Gemeinschaft Wirkung zu verleihen.

2. Nach der Lockerung der durch die Pandemie der Coronavirus-Krankheit (COVID-19) bedingten Reisebeschränkungen konnte der Sonderberichterstatter erstmals seit seiner Ernennung im Jahr 2020 Länderbesuche durchführen. Im März 2022 besuchte er die Institutionen der Europäischen Union, und4 (c).259 (ht)6.9a1nden2(k)-2.4 (tb)-u19 (o)19 (o)19 2 (iE)14.6 18.4 (t)6.9 (l)6.9 (

dieser Abweichungen zu entwickeln. Dadurch entstand ein eng gefasstes Konzept der sozialen Unterstützung, das hauptsächlich darauf abzielte, die Person mit einer Behinderung für den „erlittenen Verlust“ zu „entschädigen“. Im Vordergrund stand die Beeinträchtigung, nicht die Person. Es ging weder um moralische Handlungsmacht noch um Rechts- und Handlungsfähigkeit, also die Kontrolle der Person über ihr eigenes Leben. Noch weniger ging es darum, inklusive Wege für ein Leben in der Gemeinschaft zu finden. Völlig außer Acht gelassen wurde der Zusammenhang zwischen der Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen und der Entwicklung der Gemeinschaft.

20. In diesem und vielen anderen Bereichen läutete das Übereinkommen eine Wende ein. Es weicht radikal vom medizinischen Modell von Behinderung ab. Die verschiedenen sozialen Modelle, die zu einem

Artikel 19 Buchstabe b wird die Notwendigkeit personalisierter Dienstleistungen und Unterstützung deutlicher angesprochen.

25. Als Gegenargument lässt sich anführen, dass die Durchschnittsperson kein unbeschränktes Recht auf öffentliche Mittel zur Finanzierung ihrer Lebensentwürfe hat. Für die Verpflichtungen des Staates in diesem Bereich muss es somit Grenzen geben. Dieses Argument lässt jedoch die vielen Möglichkeiten außer Acht, die dem Staat normalerweise zu Gebote stehen, um allen seinen Bürgerinnen und Bürgern zu helfen, ihr Leben zu gestalten und ihre Lebenschancen zu verwirklichen, und beantwortet nicht die Frage, ob der Staat eine größere Verantwortung gegenüber denjenigen hat, deren Bedürfnisse und Rechte positive Maßnahmen erfordern. Selbst in Bezug auf verschiedene Gruppen von Menschen mit Behinderungen wird der Staat konkurrierende Prioritäten miteinander in Einklang bringen müssen, was eine chancengerechte Gestaltung der Systeme erfordert und keinen Einfluss darauf hat, ob und wie viel das Dienstleistungsparadigma (siehe Abschnitt 2.4 oben) Pc (s)3 Gepanfe(w)16.2(ei)2

leistungen stärker auszuweiten. Hinsichtlich der Abkehr vom medizinischen Modell weist der Ausschuss nachdrücklich darauf hin, dass neue Bewertungskriterien für Unterstützungs- oder Leistungsansprüche nicht ausschließlich auf den Beeinträchtigungen der betreffenden Person, sondern auch auf ihren Bedürfnissen beruhen müssen. Darüber hinaus fordert er kon-

33. Als Informationsgrundlage für diese Studie forderte der Sonderberichterstatter alle Interessenträger zur Einreichung schriftlicher Beiträge auf[17] und hielt am 7. Oktober 2022 in Genf eine Konsultation mit Sachverständigen ab, bei der sich eine interessenträgerübergreifende Gruppe mit der Philosophie, mit Politikvorgaben und neuen Marktstrategien befasste. Er möchte sich bei allen bedanken, die während der Erstellung des Berichts Beiträge und Bemerkungen übermittelt haben. Nachstehend sind die wichtigsten Ergebnisse der beiden Prozesse zusammengefasst.

behandlung bei Menschen mit psychosozialen Behinderungen vorzugehen. Nachdrücklich wurde dafür plädiert, die traditionellen Dienste für psychische Gesundheit aus dem historisch gewachsenen Gesundheitssystem herauszulösen und sie auf eine neue, in der Gemeinschaft

44. Viele Staaten unterstrichen die zentrale Rolle der Familien bei der Bereitstellung informeller Unterstützung. Inclusion Europe hob hervor, dass die Bereitstellung formeller Dienstleistungen nicht das Endziel sein sollte, und betonte, dass bis zu 80 Prozent aller langfristigen Unterstützungsleistungen von informellen Pflegekräften erbracht würden. Die Organisation unterstrich, dass die Unterstützungsregelungen und -angebote diesem Umstand Rechnung tragen müssten, damit die Familien nicht gezwungen seien, die Hauptlast der Pflegearbeit zu tragen und zudem die Pflege zu regeln und zu verwalten und die Dienstleistungen zu koordinieren.

45. Wie bei der Konsultation mit Sachverständigen festgestellt wurde, sehen es die Staaten als selbstverständlich an, dass Lücken im Dienstleistungsangebot durch die Familien geschlossen werden, was unverhältnismäßige Auswirkungen auf Frauen hat, die häufig eine Auszeit von der Arbeit nehmen, um Familienmitglieder mit Behinderungen zu betreuen, was wiederum ihre Lebensziele und Rentenansprüche beeinträchtigen kann. Bei der Konzeption neuer Systeme müsse auf die Annahme verzichtet werden, dass die Familie grundlegende Aufgaben übernimmt. Die Beziehung zwischen informeller, familiärer Unterstützung und anderer, formeller Unterstützung müsse viel gezielter in den Blick genommen werden. Die Staaten sollten die Intersektionalität von Geschlechterfragen im Dienstleistungsparadigma und die weitgehend unbezahlte Rolle von Frauen und Mädchen anerkennen und eine gerechtere Politik entwickeln.

46. Aus der Konsultation ging außerdem hervor, dass die Familie für einige Menschen mit Behinderungen gleichbedeutend mit Konflikt, Trauma und dem Verlust der Handlungsmacht sein könne. Eine allzu große Abhängigkeit von der Familie könne einer Erholung im Wege stehen, weshalb ein sorgfältig austariertes Gleichgewicht gefunden werden müsse. Die bisherige grundsätzliche Haltung, sich einfach darauf zu verlassen, dass die Familien den gesamten Unterstützungsbedarf auffangen, sei sicher nicht zukunftstauglich. Allgemein bestand Einvernehmen darüber, dass die Unterstützung durch die Familie auf der aktiven Zustimmung der die Dienstleistung nutzenden Person beruhen müsse.

47. In der Frage, welche Art von Standards die Staaten für die Dienstleistungsanbieter festlegen, waren die Staaten, die die Anbieter zu einer am Menschen orientierten Praxis sowie zur Unterstützung von Inklusion und Wahlfreiheit verpflichteten, in der Minderheit. An-

50. Einige Staaten berichteten über während der Pandemie eingeführte Innovationen, darunter telemedizinische Dienste, die eine virtuelle Interaktion mit medizinischen Fachkräften und Dienstleistungsanbietern ermöglichten. Diese Innovationen verdeutlichen die Rolle, die Technologien künftig beim Paradigmenwechsel in der Leistungserbringung spielen werden. Mexiko verwies auf die Auswirkungen der digitalen Kluft. Bei einigen Rückmeldungen wurden Befürchtungen laut, Technologien würden Dienstleistungen „entmenschlichen", die Isolation verschlimmern, das psychische Wohlbefinden beeinträchtigen und die Wahlfreiheit einschränken. Erstaunlicherweise war das Potenzial der künstlichen Intelligenz zur Neugestaltung und Personalisierung von Dienstleistungen nur bei wenigen Rückmeldungen ein Thema, was eine große verpasste Chance darstellt.

51. Die Organisation Transforming Communities for Inclusion berichtete über ihre Erfahrungen im asiatisch-pazifischen Raum und betonte, dass bestimmte Elemente des Ziels eines „selbstbestimmten Lebens" die Tiefe und Breite der in nicht westlich und individualistisch geprägten Gesellschaften unabdingbaren gemeindenahen Unterstützung möglicherweise nicht vollständig erfassten. Zweifellos bestimmten kulturelle Unterschiede das Gleichgewicht zwischen formeller und informeller Betreuung weltweit mit.[20] Ausgehend von ihren

55. Bei den Antworten auf die Aufforderung zur Einreichung von Beiträgen und der Konsultation mit Sachverständigen zeichnete sich großer Rückhalt für die nachstehend aufgeführten Überlegungen ab.

56. Erstens werden Fortschritte bei der Befähigung von Menschen mit Behinderungen zur Selbstbestimmung und bei ihrer Inklusion in das Leben ihrer Gemeinschaften durch ein

derjenigen, die Menschen mit Behinderungen vertreten, ebenso wie derjenigen Dienstleistungs-anbieter, die einen Wandel anstreben. Viele Staaten gaben an, sie hätten breit angelegte Beratungsgruppen eingesetzt, denen Menschen mit Behinderungen und ihre Familienmitglieder angehören. Diese Foren müssen speziell damit betraut werden, die Partizipation der Betroffenen an der Neugestaltung der Dienstleistungen zu gewährleisten. Das National Center on Advancing Person-Centered Practices and Systems der Vereinigten Staaten von Amerika hat mehrere hilfreiche Strategien erarbeitet, wie Menschen mit Behinderungen erfolgreich in die Mitgestaltung von Dienstleistungen eingebunden werden können.[24]

einer erfolgreichen dezentralen Mittelvergabe zeigen[30], ist dennoch Vorsicht geboten. So kann der Verwaltungsaufwand die Betroffenen überfordern. Die Lösung ist nicht für alle geeignet. Um das System wirksamer zu gestalten, bedarf es weiterer eingehender Untersuchungen.

66. Traditionelle Ansätze für Sozialdienste und Einkommensunterstützung beruhen tendenziell auf der Annahme, dass viele Menschen mit Behinderungen keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, und sehen daher lediglich passive Einkommensunterstützung vor. In der Regel gelten bestimmte Vermögensgrenzen, das heißt der Leistungsanspruch erlischt, sobald die Ersparnisse oder sonstigen Vermögenswerte einen bestimmten Betrag überschreiten, was zwangsläufig bedeutet, dass Menschen mit Behinderungen verarmen müssen, um ihren Anspruch zu wahren.

67. Die Aussicht des Leistungsverlusts schreckt von der Aufnahme einer Beschäftigung ab und hindert Menschen, die Sozialhilfe beziehen, daran, sich ein finanzielles Polster für Ausgaben wie Bildung und Wohnen zu schaffen. Im traditionellen Sozialfürsorgemodell begünstigt diese Beschränkung der Ressourcen zudem eine dauerhafte Situation der Abhängigkeit und drängt die Menschen an den Rand der Armut. Darüber hinaus verwehrt sie ihnen die Möglichkeit, ihre eigenen Fähigkeiten im Umgang mit Finanzen zu entwickeln.

68. Eine Lösung bestünde darin, einfach die Vermögensgrenze anzuheben. Eine andere hingegen wäre, Wege zu finden, wie Menschen mit Behinderungen Vermögen bilden können, ohne dass sich dies auf ihre grundlegenden Sozialleistungsansprüche auswirkt. Ein innovatives Programm, das diesen Negativanreiz zu beheben sucht, ist der 2014 in den Vereinigten Staaten verabschiedete Achieving a Better Life Experience (ABLE) Act.[31] Dieses Gesetz ermöglicht es Personen, die bestimmte Leistungen der sozialen Sicherheit erhalten, Geld auf einem Konto anzulegen, das sie zum Erwerb von Gütern, Dienst-

70. Es ist schwierig, das richtige Gleichgewicht zu finden, da die Familie in vielen Teilen

von Kapazitäten bei potenziellen und bestehenden Dienstleistungsanbietern finden. Materialien und Schulungsrichtlinien sollten erarbeitet werden, die die Erwartungen in Bezug auf ein Unterstützungskonzept verdeutlichen, das Wahlfreiheit und Kontrolle mit sozialer Inklusion vereint.

intellektuelle und entwicklungsbezogene Behinderungen[39], die die Leistung der staatlichen Dienstleistungssysteme messen.

81. In den Ländern, die sich auf Marktkräfte und auch auf gemeinnützige Angebote stützen, sind Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen eine Milliardenbranche. Abgesehen von einigen bemerkenswerten Ausnahmen hat der allgemeine Trend der letzten 20 Jahre hin zu einer stärkeren Sensibilisierung der Wirtschaft für die Menschenrechte den Bereich der Dienstleistungen für Menschen mit Behinderungen kaum erfasst. Ein besseres Verständnis der Rolle der Wirtschaft bei der Achtung der Menschenrechte könnte enorme Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen in diesem Bereich haben.

82. Die wichtigsten menschenrechtlichen Pflichtenträger sind die Staaten. In vielen Fällen hat die Privatwirtschaft jedoch einen größeren direkten Einfluss auf das Leben der Gesamtbevölkerung als der Staat. Daraus ergibt sich eine Lücke, was die Anwendung der internationalen Menschenrechtsnormen auf rein private Beziehungen oder Einrichtungen betrifft. Um die Verantwortlichkeiten von Unternehmen zu thematisieren, nahm der Menschenrechtsrat 2011 die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte an, die klare Auswirkungen auf die Erbringung von Dienstleistungen haben.[40]

83. Nach Leitprinzip 11 sollten Unternehmen vermeiden, die Menschenrechte Anderer zu beeinträchtigen, und den nachteiligen menschenrechtlichen Auswirkungen, an denen sie beteiligt sind, begegnen. Wirtschaftsunternehmen müssen zusätzliche Standards in Erwägung ziehen, insbesondere in Bezug auf Personen, die Gruppen angehören, welche besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, darunter Menschen mit Behinderungen. Menschenrechtliche Sorgfaltspflicht und Erklärungen zur Menschenrechtspolitik der Unternehmen sind erforderlich und müssen möglichst früh in den Geschäftszyklus für die Entwicklung neuer Produkte oder Dienstleistungen eingebettet werden. Die Unternehmen sollten diejenigen, die von ihrer Tätigkeit am stärksten betroffen sind, direkt konsultieren.

84. Viele wichtige Akteure aus dem Bereich der Dienstleistungsanbieter in aller Welt haben diese Verantwortlichkeiten bereits anerkannt. So erklärte der Europäische Dachverband der Dienstleistungsanbieter für Menschen mit Behinderungen 2019, dass Pflege- und Unterstützungsdienste für Menschen mit Behinderungen durch ihren Beitrag zur Durchführung des Übereinkommens von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der Rechte dieser Menschen seien.[41]

Ausschuss für Sozialschutz der Europäischen Kommission entwickelt wurde.[44] Es ist zu hoffen und zu erwarten, dass der neue Rahmen klare Festlegungen zu den Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union hinsichtlich der Neuordnung der Dienste enthalten und so zu enger am Übereinkommen orientierten Ergebnissen führen wird.

86. Es ist wichtig, anzuerkennen, dass Übergangsprozesse mit schwierigen politischen Entscheidungen einhergehen. Im Folgenden werden einige der wichtigsten dieser Entscheidungen dargelegt.

87. Die Sozialwirtschaft, zu der beispielsweise gemeinnützige Vereine, Gegenseitigkeitsgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen gehören, hat das Potenzial für eine Ausrichtung am Übereinkommen. In Ländern, die sich ganz oder teilweise auf das Wirken des Marktes stützen, muss sorgfältig darauf geachtet werden, dass durch Mitsprache, Wahlfreiheit und Kontrolle nicht automatisch ein uneingeschränkter und praktisch unbeaufsichtigter Markt geschaffen wird. Insbesondere ist zu vermeiden, dass die Individualrechte auf Verbrauchergeschäfte und die Kommodifizierung von Menschen reduziert werden. Der Staat muss stets die Rolle des Anbieters letzter Instanz beibehalten. Für bestimmte Menschen ist der Markt allein nicht ausreichend, und einige Grundbedürfnisse, etwa Wohnen, können nicht unbesehen den Marktkräften überlassen werden.

88. Dieses Gleichgewicht muss sorgfältig austariert, begründet und öffentlich gemacht werden und darf nicht dem Selbstlauf überlassen werden oder einfach eine Standardoption sein. Menschen mit Behinderungen müssen bei dieser Frage im Mittelpunkt stehen, das heißt, ihre Meinung muss bei allen Kombinationen aus formeller und informeller Unterstützung Vorrang haben und bei der Gestaltung der Zukunft eine entscheidende Rolle spielen.

89. Die Frage der Unterstützung durch die Familie wirkt oft polarisierend. Einige Organisationen von Menschen mit psychosozialen Behinderungen vertreten, dass im familiären Umfeld Traumata und Konflikte entstehen können. Sie plädieren für eine Politik, die nicht einfach auf der Annahme beruht, dass die Familie die beste Quelle der Unterstützung für die einzelne Person ist. Eine namhafte Expertin, Yvette Maker, stellt die dichotome Denkweise infrage, die zwischen den Rechten von Menschen mit Behinderungen und einer „Ethik der Fürsorge“ für Betreuungspersonen unterscheidet.[45] Sie schlägt sechs Grundsätze für die Entwicklung einer rechtebasierten Politik der Unterstützung vor, wobei sie einen überaus kreativen Ansatz zur Vermeidung der Auswüchse der Marktwirtschaft in einem Bereich verfolgt, der von einem Wechselspiel des Angewiesenseins geprägt sein sollte.

90. Die Mechanismen für die Aufteilung von Mitteln werden auch nach der individuellen Anpassung von Dienstleistungen und Unterstützung fortbestehen. Wenngleich mathematische Äquivalenz bei der Mittelaufteilung niemals erreichbar ist, da jeder Mensch andere Bedürfnisse hat, muss dennoch für Verteilungsgerechtigkeit zwischen und innerhalb von Gruppen gesorgt werden. Auf die eine oder andere Weise müssen die Staaten eine Lösung finden, die den Menschen mit dem dringendsten Bedarf Mittel zuweist, und sich zugleich um eine möglichst breit angelegte Bereitstellung von Unterstützung bemühen. Die Anwendung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sollte von allgemeinen Grundsätzen bestimmt sein, insbesondere was die ständige Verpflichtung zur Verwirklichung dieser Rechte

44

und die Notwendigkeit betrifft, rückschrittliche Maßnahmen zu vermeiden, die in Zeiten wirtschaftlicher Abschottung für eine Rückentwicklung sorgen.

91. Der Übergang zu einer neuen Unterstützungslandschaft ist mit Risiken behaftet und kann Lücken verursachen. Die Dienstleistungsanbieter werden Zeit benötigen, um ihre Geschäftsmodelle und -verfahren umzustellen. Es wird Zeit brauchen, um neue Arten von

p)

q)

r)

s)

t)

u)

98.

a)

b)

c)

b)

c)

d)

e)