

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Regelungen zu „Unabhängige Monitoringstelle“

Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene im Vergleich

Factsheet Juni 2023

Hintergrund und Ergebnisse des Vergleichs

Neben Artikel 33 Absatz 1 UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK, Konvention), welcher dem Staat die Verantwortung zuweist, die erforderlichen staatlichen Strukturen für eine wirksame Umsetzung der Konvention zu schaffen, umfasst die innerstaatliche Durchführung und Überwachung zudem die Pflicht, für ein effektives, unabhängiges innerstaatliches Monitoring der Konventionsumsetzung zu sorgen. Auch hierfür sind geeignete Strukturen zu schaffen. Die Anforderungen an eine solche Monitoring-Struktur ergeben sich ebenfalls aus der Konvention selbst. Sowohl die inhaltliche Bandbreite der Aufgaben als auch die institutionelle Ausgestaltung sind in Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK festgelegt.

Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK nimmt in seinem Satz 2 Bezug auf die sogenannten „Pariser Prinzipien“ für Nationale Menschenrechtsinstitutionen, die die Generalversammlung der Vereinten Nationen 1993 durch Resolution 48/134 angenommen hat.¹ Diese sind bei der Einrichtung eines unabhängigen Mechanismus im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 (Monitoring-Stelle) zu berücksichtigen.

Eine Monitoring-Stelle nach Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK muss daher folgende institutionellen Voraussetzungen erfüllen:

- Unabhängigkeit (personell, institutionell, finanziell) nach Maßgabe der Pariser Prinzipien
- Mandat und Fähigkeit zum Monitoring im Sinne der Pariser Prinzipien und der UN-BRK

Die Erfüllung der Voraussetzungen nach den Pariser Prinzipien wird in einem internationalen Akkreditierungsverfahren unter dem Dach der Vereinten Nationen überprüft. In Deutschland erfüllt nur das Deutsche Institut für Menschenrechte (DIMR) als die von den Vereinten Nationen akkreditierte Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands diese Voraussetzungen. Es ist seit 2001 mit dem A-Status akkreditiert (d. h. volle Erfüllung der Pariser Prinzipien). Im Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte (DIMRG) sind die Pariser Prinzipien als Arbeitsgrundlage des Instituts festgeschrieben.

Dementsprechend hat der Bundesgesetzgeber sämtliche Funktionen des unabhängigen Mechanismus nach Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK an das DIMR übertragen (§ 1 Absatz 2 und § 2 Absatz 4 DIMRG).

¹ General Assembly resolution 48/134 (1993): Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles): <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris> (abgerufen am 27.06.2023).

Aus Artikel 4 Absatz 5 UN-BRK und dem Grundsatz der Bundestreue folgt, dass die Länder und der Bund bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben vertrauensvoll zusammenarbeiten und aufeinander Rücksicht nehmen müssen. Das DIMR ist daher gehalten, als die für Deutschland eingerichtete Monitoring-Stelle für ein spezifisches Monitoring auch auf der Ebene der Länder bereitzustehen.

Im Hinblick auf die Pariser Prinzipien ist eine Monitoring-Stelle bei ihrer Arbeit sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene allein der UN-Behindertenrechtskonvention und den UN-Menschenrechtsverträgen sowie den im innerstaatlichen Recht kodifizierten Menschenrechten (in Deutschland: den Grundrechten des Grundgesetzes) verpflichtet. Sie muss daher über die nötige Fachkompetenz verfügen, um die nationale und die internationale Ebene des Monitorings in ihrer Tätigkeit in den Blick zu nehmen und zu verknüpfen sowie die auf internationaler Ebene entwickelten und konkretisierten menschenrechtlichen Anforderungen auf nationaler Ebene zur Geltung bringen.

Das erteilte Mandat hat ihr zu ermöglichen, das Augenmerk auf alle Gruppen von Menschen mit Behinderungen und auf alle von der UN-BRK erfassten Lebensbereiche zu richten. Darüber hinaus soll sie auf Querschnittsanliegen der UN-BRK aufmerksam machen und überwachen, ob Umsetzungsprozesse diskriminierungsfrei, transparent und partizipativ vonstattengehen. Struktur und Aktivitäten der Monitoring-Stelle müssen so ausgestaltet werden, dass Menschen mit Behinderungen und die sie vertretenden Organisationen beteiligt sind.

Monitoring im Sinne der UN-BRK und der Pariser Prinzipien beinhaltet also:

- eine Verschränkung von anwendungsorientierter rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Forschung zu Stand und Entwicklung der Umsetzung und zu den Umsetzungsbedarfen sowie Berichterstattung hierüber,
- hierauf basierende Politikberatung,
- kontinuierliche Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Akteuren im Bereich der UN-BRK, insbesondere Selbstorganisationen von Menschen mit Behinderungen, einerseits um Erkenntnisse zu gewinnen, und andererseits, um sie in den Überwachungsprozess einzubeziehen (gemäß Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK),
- Förderung eines differenzierten Verständnisses der UN-BRK bei allen an deren Umsetzung beteiligten Akteuren, das auf der autoritativen Auslegung der Konvention durch den UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen basiert und die Auslegung der Menschenrechte durch die weiteren UN-Fachausschüsse zu den anderen UN-Menschenrechtsverträgen berücksichtigt,
- Zu diesem Zweck: enge Zusammenarbeit mit dem UN-BRK-Ausschuss, insbesondere durch Beteiligung am Staatenprüfungsverfahren durch Erstellen eigener Parallelberichte.

Die innere Verwobenheit dieser Aufgaben macht die spezifische Anforderung an ein Monitoring zur UN-BRK auf allen föderalen Ebenen aus.

Neben der Bundesebene finden sich Regelungen zur Beauftragung einer unabhängigen Monitoringstelle in den Behindertengleichstellungsgesetzen von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und vom Saarland. In diesen Gesetzen bzw. Gesetzesbegründungen wird auf Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK und/oder das DIMR verwiesen. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Prüfung der Einrichtung einer Monitoringstelle im Koalitionsvertrag² vorgesehen. In Schleswig-Holstein ist in § 24 Absatz 1 Nr. 4 LBGG geregelt, dass es Aufgabe der oder des Landesbeauftragten ist, die Aufgaben nach Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK wahrzunehmen (Monitoringstelle). Mangels Erfüllung der zuvor beschriebenen

² Koalitionsvereinbarung 2021-2026 Mecklenburg-Vorpommern zwischen SPD und DIE LINKE: <https://spd-mvp.de/uploads/spdLandesverbandMecklenburgVorpommern/Downloads/Koalitionsvertrag-SPD-DIE-LINKE-MV-2021-2026.pdf> (abgerufen am 27.06.2023), S. 64.

„Pariser Prinzipien“ wird Schleswig-Holstein hier jedoch nicht als „unabhängige Monitoringstelle im Sinne von Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK“ aufgeführt.

Empfehlungen

Mit Blick auf eine Weiterentwicklung der Behindertengleichstellungsgesetze auf Bundes- und Landesebene ergeben sich folgende Empfehlungen zur Gesetzgebung:

- Um die Umsetzung der Konvention flächendeckend zu fördern, zu schützen und zu überwachen, sollte in jedem Bundesland eine unabhängige Monitoringstelle unter Beachtung der Vorgaben von Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK etabliert werden.