



Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention

Berliner Teilhabebericht

Empfehlungen für eine an der UN-Behindertenrechtskonvention
ausgerichtete datenbasierte Berichterstattung

Position

Am 6.7.2021 hat die Berliner Landesregierung ihren „Bericht über die Lebenslagen und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen 2019“ verabschiedet. Um zielgenaue Maßnahmen zur Umsetzung der UN-BRK in verschiedenen Lebensbereichen zu entwickeln, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage für eine verpflichtende, konsequent an der UN-BRK ausgerichtete Berichterstattung sowie einer fundierten Datenbasis.

Mit dem Teilhabebericht 2019 kommt die Berliner Landesregierung ihrer gesetzlichen Verpflichtung nach, alle vier Jahre über die Lage der Menschen mit Behinderungen und die Entwicklung ihrer Teilhabe zu berichten (§ 11 Abs. 1 LGBG). Erstmals hat die Landesregierung darin eine „lebenslagenorientierte und auf Indikatoren gestützte Berichterstattung der Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ angestrebt und alle verfügbaren amtlichen Statistiken zu verschiedenen Lebensbereichen von Menschen mit Behinderungen zusammengetragen. Das ist ausdrücklich zu würdigen. Allerdings mangelt es dem Berliner Teilhabebericht an aussagekräftigen empirischen Daten, worauf im Text selbst hingewiesen wird¹. Über die tatsächliche Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen in Berlin – aufgeschlüsselt nach Merkmalen wie Art der Beeinträchtigung, Alter, Geschlecht oder Migrationsgeschichte – können kaum Aussagen gemacht werden. Der Teilhabebericht sollte sich aber ausdrücklich zum Ziel setzen, die Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in

Berlin messbar zu machen, Daten zur Verwirklichung der einzelnen Rechte der UN-BRK zusammenzuführen und die Berichterstattung konsequent menschenrechtlich auszurichten.

Im Folgenden werden die zentralen Merkmale einer modernen Teilhabeberichterstattung erläutert und Empfehlungen für Schritte in diese Richtung unterbreitet. Der Teilhabebericht als behindertenpolitisches und menschenrechtliches Instrument steht dabei im Vordergrund. Eine Bewertung der im Teilhabebericht 2019 dargestellten Situation von Menschen mit Behinderungen in Berlin erfolgt an dieser Stelle nicht.

Umsetzungsstand der UN-BRK messen

Die Behindertenberichterstattung diente lange vor allem der Darstellung erbrachter Leistungen für Menschen mit Behinderungen. Moderne Teilhabeberichte verfolgen hingegen das Ziel, den Umsetzungsstand der Konvention und die Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen ausgehend von den in der UN-BRK formulierten Rechten anhand empirischer Daten abzubilden. Dies entspricht den Vorgaben aus Artikel 31 UN-BRK. Er verpflichtet die Vertragsstaaten zur Sammlung geeigneter Informationen, um politische Konzepte zur Umsetzung der Konvention zu entwickeln.² Denn nur mit einer datenbasierten Teilhabeberichterstattung können menschenrechtliche Problemlagen erfasst und politische Maßnahmen zur besseren Umsetzung der Rechte von Menschen mit Behinderun-

gen zielgenau geplant werden. Ein Trend hin zu dieser neuen Form der Berichterstattung ist seit einigen Jahren im Bund und in einigen Bundesländern zu erkennen: Seit April 2021 liegt der Dritte Teilhabebericht der Bundesregierung vor.³ Mit Sachsen⁴ (2017) und Nordrhein-Westfalen⁵ (2020) haben auch die ersten Bundesländer entsprechend ausgerichtete Teilhabeberichte veröffentlicht, die den Vorgaben von Artikel 31 UN-BRK Rechnung tragen sollen.

Datengrundlage schaffen und alle Artikel der UN-BRK erfassen

Der Berliner Teilhabebericht nennt zu Beginn seiner thematischen Kapitel zwar einschlägige Artikel der UN-BRK, leitet daraus aber nicht ab, welche Daten und Indikatoren herangezogen werden können und müssen, um den Umsetzungsstand des jeweiligen Rechts zu messen. Die im Bericht verwendeten amtlichen Statistiken reichen hierzu nicht aus. Während die UN-BRK ein neues Verständnis von Behinderung etabliert hat, bei dem es um den Abbau von Barrieren und eine inklusive Gestaltung aller gesellschaftlichen Bereiche von Beginn an geht, sind viele dieser Statistiken weiterhin von einem medizinischen Blick auf Behinderung geprägt. Der Bericht führt beispielsweise auf, welche Unterstützungsleistungen Schulkinder mit Behinderungen und ihre Familien in Anspruch nehmen können. Er enthält aber kaum Daten zur Barrierefreiheit der Schulen und keine Angaben zu den erzielten Schulabschlüssen, obwohl diese zentral für die Bewertung der Qualität der Inklusion und den aktuellen Stand der Umsetzung des Rechts auf Bildung sind. Zukünftige Teilhabeberichte sollten daher die Rechte der UN-BRK zum Ausgangspunkt nehmen, nicht die verfügbaren amtlichen Statistiken.

Die in der Berichterstattung zusammengeführten Daten sollten alle Rechte der UN-BRK abdecken. Gravierende Datenlücken finden sich im „Tilhabebericht 2019“ insbesondere in Bereichen, die traditionell keine Kernthemen der Behindertenpolitik darstellten, sondern denen erst im Zuge der Bewusstseinsveränderung nach Inkrafttreten der UN-BRK verstärkt Aufmerksamkeit zukam.

Dies betrifft unter anderem die Bereiche Gewaltschutz, Freiheit und Zwang, Familie, politische Partizipation, Freizeit, Tourismus und Sport. Außerdem fällt auf, dass der Bericht zur Lage sogenannter vulnerabler Gruppen wie wohnungslosen oder geflüchteten Menschen mit Behinderungen kaum Angaben macht. Positiv hervorzuheben ist, dass der Teilhabebericht viele Datenlücken bereits selbst benennt. Daran anschließend sollte die Landesregierung nun alle nötigen Schritte zur Schließung dieser Lücken unternehmen und Datenerhebungen so ausbauen, dass zu allen Artikeln der UN-BRK Umsetzungsdaten vorliegen.

Bevölkerungsumfragen und Studienergebnisse berücksichtigen

Berlin sollte die Berichterstattung nicht auf eigene Verwaltungsdaten beschränken, sondern weitere Datenquellen erschließen. Der Bundesteilhabebericht und die Teilhabeberichte von Nordrhein-Westfalen und Sachsen bedienen sich zusätzlich bundesweit durchgeführter Sozialstudien wie des Mikrozensus und des sozioökonomischen Panels (SOEP). Diese werden als repräsentative Befragungen der Bevölkerung durchgeführt. Das SOEP erfasst dabei neben objektiven Daten wie Einkommen oder Arbeitssituation auch subjektive Einschätzungen der eigenen Lebenssituation. Mittlerweile liegen außerdem erste Ergebnisse der vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Auftrag gegebenen „Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen“ vor.⁶ Es sind also prinzipiell umfangreichere und aussagekräftigere Daten zu den Lebenslagen von Menschen mit Behinderungen vorhanden, die zukünftig für die Teilhabeberichterstattung in Berlin herangezogen werden können. Eine Sonderauswertung der Datensätze für Berlin ist möglich, erfordert allerdings die Expertise spezialisierter sozialwissenschaftlicher Dienstleister. Um den Standards für eine moderne Teilhabeberichterstattung zu entsprechen, sollte eine externe Vergabe des Teilhabeberichts 2023 erfolgen und die entsprechenden Haushaltsmittel bereitgestellt werden.

Teilhabebericht als Planungsgrundlage für den Aktionsplan

Gute Teilhabeberichte dienen Politik und Verwaltung als solide Planungsgrundlage und helfen, zielgenaue Maßnahmen zur besseren Umsetzung der UN-BRK in den verschiedenen Lebensbereichen zu entwickeln. Für die Bündelung solcher Maßnahmen haben sich Aktionspläne zur Umsetzung der UN-BRK etabliert. Die Teilhabeberichterstattung kann die politische Diskussion zur Lage von Menschen mit Behinderungen anregen und zur Planung von Maßnahmen für die Umsetzung der UN-BRK beitragen. Das hat sich zuletzt in Nordrhein-Westfalen gezeigt, wo der Landtag sich umfangreich mit dem Teilhabebericht auseinandersetzte, um daraus Maßnahmen für den neuen Aktionsplan abzuleiten.⁷

Da der Berliner Teilhabebericht 2019 ein halbes Jahr nach dem Aktionsplan der Berliner Landesregierung⁸ veröffentlicht wurde, konnte er nicht als Grundlage für die Maßnahmenplanung im Aktionsplan dienen.⁹ Sein Berichtszeitraum (2013-2018) liegt bereits deutlich in der Vergangenheit. Deshalb ist es dringend erforderlich, dass die Senatsverwaltung zügig die Erstellung eines neuen Berliner Teilhabeberichts in die Wege leitet. Dieser sollte zur Mitte der kommenden Legislaturperiode vorliegen, damit der nächste Aktionsplan im Jahr 2025 auf empirisch solider Grundlage entstehen kann.

Teilhabeberichterstattung gesetzlich verpflichtend und menschenrechtsbasiert gestalten

Aktuell reformiert Berlin sein Landesgleichberechtigungsgesetz (LGBG). Der Gesetzentwurf wurde am 8.6.2021 vom Senat verabschiedet und befindet sich zurzeit im parlamentarischen Verfahren. Die erste Lesung im Abgeordnetenhaus fand am 17.6.2021 statt. Entgegen dem derzeit in Kraft befindlichen LGBG enthält der Entwurf keine Verpflichtung zur regelmäßigen Unterrichtung des Abgeordnetenhauses über die Lage der Menschen mit Behinderungen und die Entwicklung der Teilhabe in Berlin.¹⁰ Es ist menschenrechtlich nicht nachvollziehbar, dass im Gesetzentwurf der Landes-

regierung zur Reform des LGBG keine Verpflichtung zur Teilhabeberichterstattung mehr enthalten ist. Im parlamentarischen Verfahren sollte diese wieder in das Gesetz aufgenommen und dahingehend spezifiziert werden, dass die Berichterstattung künftig menschenrechtsbasiert geschieht.

Empfehlungen

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention empfiehlt dem Berliner Abgeordnetenhaus:

- 1 Im Rahmen der Novelle des Landesgleichberechtigungsgesetzes (LGBG) eine Verpflichtung der Landesregierung zur Berichterstattung zur Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen und zur Umsetzung der UN-BRK aufzunehmen.
- 2 Sich mit den Inhalten und dem Format des Teilhabeberichts 2019 politisch auseinanderzusetzen und sich für eine Weiterentwicklung der Berichterstattung einzusetzen.

Sie empfiehlt der Berliner Landesregierung:

- 3 Die Teilhabeberichterstattung künftig konsequent an der UN-BRK auszurichten und gemäß der Verpflichtung aus Artikel 31 UN-BRK Daten zur Umsetzung aller Rechte der Konvention aufzunehmen und bestehende Datenlücken zu schließen.
- 4 Den nächsten Teilhabebericht von einem externen Dienstleister erstellen zu lassen, der für die Auswertung von Daten und Studien spezialisiert ist und solche systematisch für Berlin auswertet. Dieser Erstellungsprozess soll von einem wissenschaftlichen Beirat unter Beteiligung von Menschen mit Behinderungen begleitet werden.
- 5 Teilhabebericht und Aktionsplan zeitlich so aufeinander abzustimmen, dass die Erkenntnisse des nächsten Teilhabeberichts in die Planung politischer Maßnahmen im Aktionsplan 2025 einfließen können.

- 1 Abgeordnetenhaus Berlin (2021): Vorlage zur Kenntnisnahme: Bericht über die Lebenslagen und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen 2019 - (Berliner Teilhabebericht 2019) - Berichtszeitraum vom 2013 bis 2018. Drucksache 18/3956. <https://pardok.parlament-berlin.de/portala/vorgang/V-348345>
- 2 Siehe dazu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Datensammlung als staatliche Aufgabe. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/das-institut/abteilungen/monitoring-stelle-un-behindertenrechtskonvention/datensammlung> (abgerufen am 06.07.2021).
- 3 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2021): Dritter Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen.
- 4 Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz (2017): Sechster Bericht zur Lage der Menschen mit Behinderungen im Freistaat Sachsen.
- 5 Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (2020): Teilhabebericht Nordrhein-Westfalen 2020. Siehe dazu auch: Deutsches Institut für Menschenrechte (2020): Stellungnahme. Bericht zur Lebenssituation von Menschen mit Beeinträchtigungen und zum Stand der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Nordrhein-Westfalen (Drucksache 17/3538). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/bericht-zur-lebenssituation-von-menschen-mit-beeintraechtungen-und-zum-stand-der-umsetzung-der-un-behindertenrechtskonvention-in-nordrhein-westfalen> (abgerufen am 06.07.2021).
- 6 Infas (2021): 4. Zwischenbericht Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen. Bonn: Infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH.
- 7 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Teilhabebericht NRW erneut im Landtag diskutiert – Aus Daten müssen nun Taten folgen. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuelles/detail/teilhabebericht-nrw-erneut-im-landtag-diskutiert-aus-daten-muessen-nun-taten-folgen> (abgerufen am 06.07.2021).
- 8 Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2021) BERLIN INKLUSIV. Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention.
- 9 Deutsches Institut für Menschenrechte (2021): Stellungnahme „Berlin Inklusiv“ Berliner Maßnahmenplan 2020 bis 2025 zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (Drucksache 18/3353). https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Berlin_Inklusiv_Berliner_Massnahmenplan_2020_bis_2025_zur_Umsetzung_der_UN-BRK.pdf (abgerufen am 06.07.2021).
- 10 Abgeordnetenhaus Berlin (2021): Vorlage zur Beschlussfassung (Gesetzentwurf): Gesetz zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen. Gesetzesentwurf des Senats, Drucksache 18/3817.

Impressum

Position Nummer 22 | August 2021 | ISSN 2509-3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Frieder Kurbjeweit, Britta Schlegel

LIZENZ:



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.