

Stellungnahme zum

Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

November 2008

Ansprechpartner:

Abteilung Arbeitsmarkt
Tel. +49 30 2033-1400
Abt_04@bda-online.de



I. Zusammenfassung:

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 vorgelegt

Durch die Unterzeichnung des Übereinkommens während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat die Bundesregierung ein wichtiges politisches Signal gesetzt, damit weltweit alle Staaten ein vergleichbar hohes Niveau an Chancengleichheit und Teilhaberechten von Menschen mit Behinderungen anstreben und gewährleisten, wie es in Deutschland erarbeitet wurde. Der BDA ist es ein Anliegen, die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Arbeitsleben zu fördern. Das mit der Einführung Unterstützter Beschäftigung unter Verweis auf die VN-Konvention verbundene Ziel, mehr Menschen mit Behinderungen die Möglichkeit zu geben, ihren Lebensunterhalt außerhalb von Werkstätten zu verdienen, wird daher von der BDA nachdrücklich begrüßt.

Die Bundesregierung führt in der Begründung zum Ratifizierungsgesetz aus, dass ihrer Auffassung nach aus dem Übereinkommen kein weiterer gesetzlicher Anpassungsbedarf folgt. Diese Aussage wird nicht näher begründet. Bundestag, Bundesrat und die Gesetzunterworfenen müssen allerdings die belastbare Sicherheit haben, dass aus dem Übereinkommen kein weiterer Änderungsbedarf resultiert. Dies gilt für alle Bereiche des deutschen Zivilrechts und des öffentlichen Rechts, insbesondere für das Arbeitsrecht und das Recht der Schwerbehinderten und Behinderten.

Dazu ist es erforderlich, dass die Bundesregierung eine detaillierte Prüfung vorlegt, ob das deutsche Recht mit dem Übereinkommen vereinbar ist bzw. welche unmittelbaren Auswirkungen sich aus dem Übereinkommen für das nationale Recht ergeben. Auch die Frage, inwieweit die Regelungen des Übereinkommens mit der Systematik des deutschen Rechts vereinbar sind und sich hier widerspruchsfrei einfügen, muss Bestandteil dieser Prüfung sein.

Wir regen daher dringend an, das Ratifizierungsverfahren auszusetzen, bis ein solcher Prüfbericht der Bundesregierung vorliegt. Angesichts des in Deutschland bestehenden hohen Standards des Schutzes von Behinderten und Schwerbehinderten gibt es keine Rechtfertigung, das Abkommen vor einer solchen eingehenden Prüfung übereilt zu ratifizieren. Auf der Basis einer solchen detaillierten Prüfung muss die Bundesregierung darlegen, ob und welche Vorbehalte – diese sind nach dem Wiener Übereinkommen über völkerrechtliche Verträge im konkreten Fall umfassend möglich – bei der Ratifizierung erklärt werden können und sollen.



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

November 2008

II. Im Einzelnen:

1. Rechtssicherheit verlangt umfassende Prüfung

Im Gesetzentwurf geht die Bundesregierung davon aus, dass kein weiterer „Vollzugaufwand“ entsteht. Der Referentenentwurf ging dagegen noch davon aus, dass „dem innerstaatlichen Umsetzungsbedarf durch Änderungen und Ergänzungen von Vorschriften gegebenenfalls durch ein gesondertes Vorhaben Rechnung getragen wird, in dem auch der damit einhergehende Vollzugaufwand dargestellt wird“. Der Referentenentwurf wurde Anfang Juli 2008 an die Verbände übersandt. Angesichts der von der Vorlage des Referentenentwurfes bis zum Kabinettsbeschluss am 1. Oktober 2008 vergangenen extrem kurzen Zeitspanne, in der die Bundesregierung eine so komplexe Rechtsprüfung zum abschließenden Urteil „kein Anpassungserfordernis im deutschen Recht“ gebracht hat, fordert die BDA dazu auf, die Ratifizierung zunächst auszusetzen. Die Bundesregierung ist daher aufgefordert, dezidiert darzulegen, dass kein Umsetzungsbedarf besteht bzw. keine Änderungen der Rechtslage mit der Ratifizierung verbunden sind. Die Ausführungen im Rahmen der - rechtlich unverbindlichen - Denkschrift sind insoweit nicht ausreichend.

2. Detaillierte Prüfung im Vorfeld erforderlich

a) Übereilte Ratifizierung vermeiden

Es kann insoweit nicht darauf verwiesen werden, dass zunächst einmal die Ratifizierung erfolgen und dann der konkrete Umsetzungsbedarf geprüft werden könne. Mit der Ratifizierung würde das Übereinkommen unmittelbar geltendes Recht im Range eines Bundesgesetzes (vgl. BVerfG – Beschluss vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04). Der Inhalt des Übereinkommens könnte durch die Rechtsprechung, wie jedes andere Bundesgesetz auch, bei der Auslegung des nationalen Rechts insbesondere von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen herangezogen werden.

Es ist insbesondere zu prüfen, ob mit dem Übereinkommen die in Deutschland bereits bestehende Überregulierung im Bereich des Behindertenrechts weiter verschärft würde bzw. werden müsste. Wäre dies der Fall, müsste dieser Gefahr wirksam – durch die Anbringung entsprechender Vorbehalte – begegnet werden. Die im Bereich der Beschäftigung von und des Umgangs mit behinderten Menschen bereits existierenden vielfältigen - oft gut gemeinten - Vorschriften und in der betrieblichen Praxis zu berücksichtigenden Rechte, haben zu weit reichender Überregulierung und Bürokratisierung des Behindertenrechts geführt. Diese bürokratische Überregulierung vermindert Beschäftigungschancen Behinderter. Solche Vorschriften laufen damit dem gemeinsamen Ziel von mehr Beschäftigung für behinderte Menschen zuwider und konterkarieren die Botschaft, dass behinderte Arbeitnehmer - am richtigen Platz in der richtigen Weise eingesetzt - wertvolle Mitarbeiter sind, die ihre Arbeit oft noch motivierter und engagierter als andere verrichten, mit der gerade auch die Arbeitgeberverbände für mehr Beschäftigung werben.



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

November 2008

b) Bisherige Prüfungstiefe unzureichend

Die Diskussionen um die inklusive Beschulung behinderter Kinder (Artikel 24 des Übereinkommens) sowie die Bedenken von Vertretern psychisch Kranker insbesondere hinsichtlich der Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Übereinkommen zeigen exemplarisch, dass die bisherige Prüfungstiefe wohl (noch) unzureichend ist und sich jedenfalls Teile des Übereinkommens nicht widerspruchsfrei in das bestehende deutsche Recht einfügen. Außerdem muss beispielsweise geklärt werden, ob das Übereinkommen die Begriffsdefinition von Behinderung in § 2 Abs. 1 SGB IX beeinflusst.

3. Weiteres Vorgehen abhängig von Ergebnis der Prüfung

Um Rechtssicherheit umfassend herzustellen, müssten bei festgestellten nachteiligen Auswirkungen auf das bestehende Rechtssystem, insbesondere auch entstehender Rechtsunsicherheit, entsprechende Vorbehalte mit der Ratifizierung verbunden werden. Die völkerrechtliche und innerstaatliche Wirksamkeit dieser Vorbehalte wäre dann sicherzustellen. Dies setzt aber zwingend ausreichende Zeit für eine umfassende und handwerklich saubere Prüfung voraus. Mit einer übereilten Ratifizierung ist niemandem gedient.



Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zum Über-
einkommen der Vereinten
Nationen über die Rechte
von Menschen mit Behinde-
rungen

November 2008