



# Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Verteilung: Allgemein  
3. Oktober 2023

Deutsch  
Original: Englisch

## Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen

### Abschließende Bemerkungen zum kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands\*

#### I. Einleitung

1. Der Ausschuss prüfte den kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands<sup>1</sup> auf seiner 674. und 675. Sitzung<sup>2</sup> am 29. und 30. August 2023. Auf seiner 684. und 685. Sitzung am 5. und 6. September 2023 nahm er diese Abschließenden Bemerkungen an.
2. Der Ausschuss begrüßt den kombinierten zweiten und dritten periodischen Bericht Deutschlands, der gemäß seinen Berichterstattungsleitlinien in Beantwortung der vom Ausschuss vor der Berichterstattung erstellten Fragenkatalogs<sup>3</sup> erstellt wurde.
3. Der Ausschuss würdigt den konstruktiven Dialog mit der hochrangigen Delegation des Vertragsstaats, der ein breites Spektrum von Themen abdeckte und an dem auch die die zuständigen Ministerien vertretenden Personen teilnahmen, die weitere Erläuterungen zu den vom Ausschuss gestellten Fragen gaben. Der Ausschuss würdigt außerdem die aktive Mitwirkung des Deutschen Instituts für Menschenrechte in seiner Eigenschaft als nationale Menschenrechtsinstitution und unabhängiger Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 33 Absatz 2 des Übereinkommens.

#### II. Positive Aspekte

4. Der Ausschuss begrüßt die Maßnahmen, die der Vertragsstaat infolge der in den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zum ersten Bericht des Vertragsstaats<sup>4</sup> enthaltenen Empfehlungen ergriffen hat. Er begrüßt insbesondere die Gesetzgebungs- und Politikmaßnahmen, die zur Förderung der Rechte von Menschen mit Behinderungen ergriffen wurden, darunter
  - a) der Start der Bundesinitiative Barrierefreiheit 2022;

\* Vom Ausschuss auf seiner neunundzwanzigsten Tagung (14. August - 8. September 2023) angenommen.

<sup>1</sup> CRPD/C/DEU/2-3. [Anmerkung zur Übersetzung: Die deutsche Fassung des Staatenberichts der Bundesregierung ist hier zu finden.]

<sup>2</sup> Siehe CRPD/C/SR.674 und CRPD/C/SR.675.

<sup>3</sup> CRPD/C/DEU/QPR/2-3.

<sup>4</sup> CRPD/C/DEU/CO/1.



- b) der Erlass des Barrierefreiheitsstärkungsgesetzes (BFSG) von 2021;
- c) der Erlass des Gesetzes zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts von 2021;
- d) der Erlass des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) von 2021;
- e) die Unterzeichnung des Koalitionsvertrags von 2021;
- f) der Erlass des Gesetzes zum Schutz von Kindern mit Varianten der Geschlechtsentwicklung von 2021;
- g) der Erlass des Angehörigen-Entlastungsgesetzes von 2020;
- h) der Erlass des Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und weiterer Gesetze im Jahr 2019, mit dem Wahlrechtsbeschränkungen für Menschen mit Behinderungen aufgehoben wurden;
- i) der Erlass des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz - BTHG) im Jahr 2016.

### III. Hauptproblembereiche und Empfehlungen

#### A. Allgemeine Grundsätze und Verpflichtungen (Art. 1-4)

- 5. Der Ausschuss ist besorgt darüber, dass in vielen Bereichen des Rechts auf Bundes- und Länderebene ein medizinisches Modell von Behinderung verwendet wird.
- 6. **Unter Hinweis auf seine frühere Empfehlung<sup>5</sup> empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, die Definition von Behinderung in den Gesetzen und Politikvorgaben auf Bundes- und Länderebene mit den allgemeinen Grundsätzen und Bestimmungen des Übereinkommens in Einklang zu bringen, insbesondere im Hinblick auf Nichtdiskriminierung und das menschenrechtliche Modell von Behinderung.**
- 7. Der Ausschuss ist besorgt über
  - a) die mangelnde Anerkennung innerhalb aller Ressorts der Regierung, dass Behinderung nicht über alle Ressorts hinweg eine Verantwortung aller staatlichen Stellen ist, und die fehlende durchgängige Berücksichtigung inklusiver Maßnahmen für Menschen mit Behinderungen in allen Bereichen von Staat, Gesellschaft und Recht;
  - b) das Fehlen einer systematischen Überprüfung der bestehenden Gesetze, Politikvorgaben und Vorschriften, um festzustellen, welche gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich sind, um den Verpflichtungen aus dem Übereinkommen nachzukommen;
  - c) das Fehlen eines allgemeinen Verbandsklagerechts zur Durchsetzung der Rechte aus dem Übereinkommen, die seltene Inanspruchnahme eines solchen Rechts in den Bereichen, in denen die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen existieren, und – in den meisten dieser gesetzlichen Grundlagen – die auf Feststellungsurteile begrenzten Rechtsbehelfsmöglichkeiten;
  - d) das Fehlen einer systematischen und institutionalisierten Einbeziehung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Organisationen von Kindern mit Behinderungen, in allen sie betreffenden Angelegenheiten, sowie von Verfahren für eine enge Konsultation und aktive Mitwirkung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen;

---

<sup>5</sup> Ebd. Ziff. 8 a).

e) den Umstand, dass Organisationen von Menschen mit Behinderungen nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um sich aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung von Gesetzen, Politikvorgaben, Programmen und Vorschriften zur Durchführung des Übereinkommens beteiligen zu können, sowie unangemessene administrative Hürden beim Zugang zu Finanzmitteln;

f) die sehr uneinheitlichen Anstrengungen der Bundesländer zur Durchführung des Übereinkommens und die unzureichende Berücksichtigung der menschenrechtlichen Perspektive in den Aktionsplänen vieler Länder.

#### 8. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,

a) Strategien zur Verstärkung des Engagements in allen Ressorts zu entwickeln, um sicherzustellen, dass das Thema Behinderung in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft als Querschnittsthema anerkannt wird, und behinderungsbezogene Maßnahmen wirksam in alle Bereiche des Rechts einzugliedern;

b) entsprechend der früheren Empfehlung des Ausschusses<sup>6</sup> die bestehenden Gesetze, Politikvorgaben und Verwaltungsverfahren systematisch auf ihre Übereinstimmung mit den Verpflichtungen des Vertragsstaats nach dem Übereinkommen zu überprüfen und menschenrechtsbasierte Aktionspläne mit einem klaren Behinderungsbegriff aufzustellen, die Maßnahmen zur Förderung, zum Schutz und zur Gewährleistung der Rechte nach dem Übereinkommen sowie Vorgaben und Indikatoren zur Überwachung der Durchführung des Übereinkommens enthalten;

c) die gesetzlichen Grundlagen des Verbandsklagerechts zur Durchsetzung der Rechte aus dem Übereinkommen auf Bundes- und Länderebene zu überprüfen, ein allgemeines Verbandsklagerecht einzuführen, wirksame Rechtsbehelfe bereitzustellen, die über bloße Feststellungsurteile hinausgehen, und unzumutbare Belastungen wie das Risiko prohibitiver Prozesskosten und überzogener Zulässigkeitsanforderungen zu beseitigen;

d) im Einklang mit der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018) (Ziffer 54) des Ausschusses und seiner früheren Empfehlung<sup>7</sup> institutionalisierte Verfahren für eine enge Konsultation und aktive Mitwirkung von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Organisationen von Kindern mit Behinderungen, in allen sie betreffenden Angelegenheiten zu entwickeln und umzusetzen sowie Standards für diese Verfahren festzulegen, die unter anderem eine ausreichende Frist für Rückmeldungen und die Bereitstellung aller relevanten Dokumente in barrierefreien Formaten gewährleisten;

e) eingedenk der Allgemeinen Bemerkung Nr. 7 (2018) (Ziffern 60 und 61) des Ausschusses die Fähigkeit von Organisationen von Menschen mit Behinderungen, einschließlich Kindern mit Behinderungen und Menschen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Behinderungen, zu stärken, aktiv an allen Maßnahmen zur Durchführung des Übereinkommens zu partizipieren und ihre gesetzlich verankerten Klagerechte wirksam wahrzunehmen, und ausreichende Finanzmittel bereitzustellen. Der Vertragsstaat soll außerdem sicherstellen, dass die Finanzierung nicht nur projektbezogen ist und ohne unangemessene administrative Hürden zugänglich ist;

f) eingedenk seiner Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 5 des Übereinkommens die Koordinierung der Bemühungen der Bundesländer um die Durchführung des Übereinkommens zu verbessern und sicherzustellen, dass ihre Aktionspläne zur Verwirklichung der Rechte von Menschen mit Behinderungen mit ihren Verpflichtungen nach dem Übereinkommen im Einklang stehen.

<sup>6</sup> Ebd., Ziff. 8 b).

<sup>7</sup> Ebd., Ziff. 10.

9. Unter Berücksichtigung dessen, dass der Vertragsstaat das Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen ratifiziert hat, ist der Ausschuss besorgt über die sehr stark textbasierte Methode, die die Gerichte des Vertragsstaats bei der Feststellung der Justiziabilität der Bestimmungen des Übereinkommens anwenden.

10. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, insbesondere seinen Gerichten, die gerichtliche Durchsetzbarkeit der Bestimmungen des Übereinkommens, einschließlich der Rechte, die einer schrittweisen Verwirklichung auf der Grundlage von Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens unterliegen, in enger Anlehnung an die Jurisprudenz des Ausschusses im Rahmen des Fakultativprotokolls festzustellen.**

## **B. Spezifische Rechte (Art. 5-30)**

### **Gleichberechtigung und Nichtdiskriminierung (Art. 5)**

11. Der Ausschuss ist besorgt darüber,

a) dass der gesetzliche Schutz vor Diskriminierung und der spezifischen Rechte aus dem Übereinkommen sich, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht auf private Anbieterinnen und Anbieter von Gütern und Dienstleistungen erstreckt;

b) dass die Gesetze des Vertragsstaats die Verweigerung angemessener Vorkehrungen nicht im gesamten Rechtssystem als eine Form der Diskriminierung definieren, sondern auf einige bestimmte Bereiche beschränkt sind und dass das Verständnis der Anforderungen für die Umsetzung angemessener Vorkehrungen verbesserungsbedürftig ist;

c) dass die Gesetze des Vertragsstaats, auch die Gesetze der Bundesländer, sich weder generell noch explizit mit Mehrfachdiskriminierung und intersektionellen Formen von Diskriminierung befassen;

d) dass die Beweislasterleichterung im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) nicht eindeutig die Verpflichtungen der Parteien umfasst, das Vorliegen einer Benachteiligung zu beweisen.

12. **Unter Hinweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2018) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat,**

a) **die im Koalitionsvertrag von 2021 abgegebenen Zusagen zu erfüllen und den gesetzlichen Schutz vor Diskriminierung und der spezifischen Rechte aus dem Übereinkommen auf alle privaten Stellen, die Güter und Dienstleistungen für die Allgemeinheit anbieten, zu erweitern und wirksame Rechtsbehelfe zur Durchsetzung der entsprechenden Verpflichtungen bereitzustellen;**

b) **seine Gesetze auf Bundes- und Länderebene dahingehend zu novellieren, dass die Verweigerung angemessener Vorkehrungen in allen Bereichen des Rechts ausdrücklich als eine Form der Diskriminierung anerkannt wird, und eine gesetzliche Definition des Begriffs der angemessenen Vorkehrungen darin aufzunehmen, die mit der Begriffsbestimmung in Artikel 2 des Übereinkommens übereinstimmt;**

c) **die rechtlichen und sonstigen Maßnahmen zu beschließen, die erforderlich sind, um einen ausdrücklichen Schutz vor Mehrfachdiskriminierung und intersektionellen Formen der Diskriminierung zu gewährleisten, einschließlich Diskriminierung aufgrund der Intersektion von Behinderung, rassistischer Zuschreibung und anderen Merkmalen wie Alter, biologisches Geschlecht, soziales Geschlecht, Indigenität, lesbischer, schwuler, bisexueller, transgender und intergeschlechtlicher Status, ethnische Zugehörigkeit, Migrationsstatus und nationale Herkunft;**

**schutz und das Recht auf Privatsphäre in Krankenhäusern, Einrichtungen und Werkstätten für behinderte Menschen zu gewährleisten, und Datenschutzverfahren und sichere Systeme einzurichten, die Menschen mit Behinderungen denselben Schutz ihrer persönlichen, gesundheitlichen und rehabilitativen Daten garantieren wie anderen.**

#### **Achtung der Wohnung und der Familie (Art. 23)**

51. Der Ausschuss ist besorgt über bestimmte Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), die zu Verletzungen des Rechts von Menschen mit Behinderungen, insbesondere von Menschen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Behinderungen, auf Privat- und Familienleben führen können, namentlich

- a) § 1304, der es einer „geschäftsunfähigen“ Person untersagt, eine Ehe einzugehen;
- b) § 1673, der das Ruhen der elterlichen Sorge bei „geschäftsunfähigen“ Personen vorsieht;
- c) § 1748, der eine ersetzende Einwilligung zur Adoption vorsieht, wenn die Eltern „eine besonders schwere psychische Krankheit oder eine besonders schwere geistige oder seelische Behinderung“ haben;
- d) § 1905, der die Möglichkeit der Sterilisation einer betreuten Person ohne deren freie Einwilligung in Kenntnis der Sachlage vorsieht.

**52. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Bürgerliche Gesetzbuch zu überarbeiten und alle Vorschriften abzuschaffen, die den vollen Genuss und die Ausübung des Rechts auf Ehe und Elternschaft sowie der reproduktiven Rechte von Menschen mit Behinderungen einschränken können, und das Modell der unterstützten Entscheidungsfindung in allen Angelegenheiten, die das Privat- und Familienleben betreffen, zu fördern.**

#### **Bildung (Art. 24)**

53. Der Ausschuss ist besorgt über die unzureichende Verwirklichung der inklusiven Bildung im gesamten Bildungssystem, die Prävalenz von Förderschulen und -klassen und die verschiedenen Barrieren, auf die Kinder mit Behinderungen und ihre Familien stoßen, wenn die Kinder in Regelschulen eingeschult werden und dort ihren Abschluss machen wollen, unter anderem über

- a) das Fehlen eines klaren Mechanismus zur Förderung der inklusiven Bildung in den Ländern und Gemeinden;
- b) falsche Vorstellungen und eine negative Wahrnehmung von inklusiver Bildung aufseiten einiger ausführender Stellen, die den Wunsch von Eltern, ihre Kinder in einer Regelschule einzuschulen, möglicherweise als Zeichen der „Unfähigkeit, sich um ihr Kind zu kümmern“ werten;
- c) fehlende Barrierefreiheit und Vorkehrungen in öffentlichen Schulen und den Mangel an barrierefreien Verkehrsmitteln, vor allem in ländlichen Gebieten;
- d) eine unzureichende Schulung von Lehrkräften und nicht lehrendem Personal im Hinblick auf das Recht auf inklusive Bildung, die unzureichende Weiterentwicklung von spezifischen Kompetenzen und Unterrichtsmethoden sowie Berichte über Druck auf Eltern, Kinder mit Behinderungen in Förderschulen anzumelden.

**54. Unter Hinweis auf seine Allgemeine Bemerkung Nr. 4 (2016) empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, in enger Konsultation und unter aktiver Mitwirkung von Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden mit Behinderungen, ihren Familien und den sie repräsentierenden Organisationen,**

- a) **einen umfassenden Plan zur Beschleunigung des Übergangs von der Bildung in Förderschulen hin zur inklusiven Bildung auf Länderebene und kommunaler**

**Ebene auszuarbeiten, der konkrete zeitliche Vorgaben, personelle, technische und finanzielle Ressourcen sowie klare Zuständigkeiten für die Umsetzung und Überwachung vorsieht;**

b) **Bewusstseinsbildungs- und Aufklärungskampagnen zur Förderung der inklusiven Bildung auf Gemeindeebene und bei den zuständigen Behörden durchzuführen;**

c) **sicherzustellen, dass Kinder mit Behinderungen Regelschulen besuchen können, und zu diesem Zweck unter anderem die Barrierefreiheit und die Vorkehrungen für alle Arten von Behinderungen zu verbessern und geeignete Beförderungsmöglichkeiten bereitzustellen, insbesondere in ländlichen Gebieten;**

d) **eine fortlaufende Schulung von Lehrkräften und nicht lehrendem Personal im Bereich inklusiver Bildung auf allen Ebenen zu gewährleisten, einschließlich der Schulung in Gebärdensprache und anderen barrierefreien Kommunikationsformaten, und ein Monitoringsystem zur Beseitigung aller Formen der unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierung von Kindern mit Behinderungen und ihren Familien zu entwickeln.**

55. Der Ausschuss ist besorgt über das Fehlen von Daten über den Bildungszugang geflüchteter Kinder mit Behinderungen und ihren Zugang zu Regelschulen.

56. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, ausreichende Mittel für die regelmäßige Erhebung nach Geschlecht und Art der Behinderung aufgeschlüsselter Daten über die Anzahl und den Anteil geflüchteter Kinder mit Behinderungen, die Zugang zu Bildung haben und in Regel- und Förderschulen eingeschult sind, sowie über die Abbruchquoten bereitzustellen.**

#### **Gesundheit (Art. 25)**

57. Der Ausschuss ist besorgt über

a) die fehlende Barrierefreiheit von Gesundheitseinrichtungen und den Mangel an Fachkräften im Gesundheitswesen, die in der Kommunikation und der Bereitstellung von Informationen in barrierefreien Methoden und Formaten geschult sind, insbesondere für Frauen mit Behinderungen und in ländlichen Gebieten, sowie darüber, dass Menschen mit Behinderungen unter Umständen weite Strecken zurücklegen müssen, um barrierefreie medizinische Versorgung zu erhalten;

b) die Tatsache, dass Menschen mit intellektuellen und/oder psychosozialen Behinderungen sowie gehörlose oder schwerhörige Menschen aufgrund mangelnder Ausbildung und diskriminierenden Verhaltens von Angehörigen der Gesundheitsberufe mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine hochwertige Gesundheitsversorgung erhalten;

c) das Fehlen von Rechtsvorschriften, insbesondere im Bürgerlichen Gesetzbuch, über die Bereitstellung medizinischer Informationen für Menschen mit Behinderungen in barrierefreien Formaten, um sicherzustellen, dass ihre freie Einwilligung in Kenntnis der Sachlage gleichberechtigt mit anderen vor jedem medizinischen Eingriff eingeholt wird;

d) den Zugang zu Gesundheitsversorgung von Asylsuchenden, die zwar eine akute Versorgung, aber keine „ergänzenden“ Leistungen wie etwa Physiotherapie, Ergotherapie und psychische Behandlung erhalten können.

58. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat,**

a) **Maßnahmen zu ergreifen, um die Verfügbarkeit und Barrierefreiheit von Gesundheitsleistungen in allen Bundesländern, insbesondere für Frauen mit Behinderungen und in ländlichen Gebieten ohne Diskriminierung zu gewährleisten, und zu diesem Zweck die Barrieren zu ermitteln und zu beseitigen sowie barrierefreie medizinische Ausstattung bereitzustellen;**