Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Stellungnahme der CCDH zum Aktionsplan der Luxemburger Regierung zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen

Avis 01/2013

1. Der Kontext der Konvention

Durch das Gesetz vom 28. Juli 2011 hat der luxemburgische Staat die Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen ratifiziert. Der Artikel 2 überträgt der beratenden Menschenrechtskommission (CCDH) und dem Zentrum für Gleichbehandlung (CET), zwei unabhängigen nationalen Mechanismen, die Förderung und das Monitoring der Anwendung der Bestimmungen dieser Konvention, während der Artikel 3 den Ombudsman als unabhängige Organisation bestimmt, der beim Schutz der Rechte der Menschen mit Behinderungen eingreift. Gemäß ihrer Rolle als Monitoring Mechanismus hat die Menschenrechtskommission beschlossen, ein Gutachten zum Aktionsplan der Regierung zu verfassen.

Es ist uns in dieser Phase wichtig zu unterstreichen, dass die Richtlinien für die Bestimmung der Mechanismen zu Förderung, Schutz und Monitoring der Anwendung der Konvention, so wie sie in dem neuen Gesetz spezifiziert wurden, ein grundsätzliches Problem darstellen: die Kompetenz des Ombudsmans beschränkt sich darauf, die Beschwerden des Bürgers in seinen Beziehungen mit der öffentlichen Verwaltung zu behandeln, der Privatbereich bleibt jedoch von seinem Handlungsfeld ausgeschlossen.

Das Gesetz vom 28. Juli 2011 schafft so eine Kluft zwischen dem öffentlichen und privaten Bereich, was den Schutz der Rechte der behinderten Person betrifft. So können beispielsweise die Fälle aus privaten Unternehmen nicht - wie vom Gesetz vorgesehen - einem unabhängigen nationalen Mechanismus dargelegt werden, da weder die CCDH noch das CET die Kompetenz bezüglich des Schutzes der Rechte haben. Der Artikel 6 des Gesetzes vom 28. Juli 2011 stellt zwar klar, dass der Ombudsman „einer anderen unabhängigen Autorität eine Beschwerde übermitteln kann, die die Aufgabe des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten innehat“, jedoch muss es erst einmal eine solche Autorität geben, die die Dossiers der Menschen, die sich in ihren Rechten verletzt fühlen behandelt. Auch wenn es verständlich ist, dass der Gesetzgeber keine Vielzahl von Strukturen in Luxemburg schaffen wollte und den bestehenden Institutionen die Aufgaben anvertraut hat, die sich aus der Annahme der Konvention über die Rechte behinderter Menschen ergeben, so bleibt aber die Tatsache der aktuellen - wenig zufriedenstellenden Situation bestehen, ist doch der Teil des Schutzes dieser Rechte nicht auf die gleiche Art und Weise anwendbar - je nachdem, ob es sich um den öffentlichen oder privaten Bereich handelt. Zum Beispiel kann eine Rechtssache betreffend einer behinderten Person, die in einer privaten Einrichtung lebt - und die Mehrheit dieser Einrichtungen in Luxemburg haben einen Privatstatus - oder eine Wohnung in einem Privatgebäude anmietet, nicht auf die gleiche Art und Weise behandelt werden wie ein Rechtsstreit, der sich in einer Einrichtung des öffentlichen Rechts entwickelt hat.

Infolgedessen fällt dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, diese Lücke zu schließen, indem er die Strukturen, die zum Handeln berechtigt sind, mit den notwendigen Kompetenzen ausstattet, damit es keine unterschiedliche Behandlung im öffentlichen - und im Privatsektor gibt.

2. Der Aktionsplan

Als Mitgliedsstaat der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen und aufgrund der sich daraus ergebenden Verpflichtungen ist Luxemburg eingeladen, einen Aktionsplan auszuarbeiten, um die Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen zu verwirklichen. Nach mehreren Zusammenkünften des Ministeriums für Familie und Integration mit der Zivilgesellschaft hat der luxemburgische Staat einen Aktionsplan ausgearbeitet, den er Ende März 2012 veröffentlicht hat. Dieses Dokument von etwa sechzig Seiten beinhaltet elf Kapitel, die der gleichen Anzahl von Themen entsprechen und jeweils in vier Teile gegliedert sind: die Analyse der Situation, die Herausforderungen, die Ziele und die Maßnahmen.

Es sei darauf hingewiesen, dass das Ministerium für Familie und Integration vor dem Verfassen und der Veröffentlichung des Aktionsplans die Zivilgesellschaft zu einer aktiven Teilnahme aufgerufen und mehrere Versammlungen organisiert hatte, um die Meinungen der interessierten Personen zusammenzutragen.[1] Vom Prinzip her ist diese Initiative zu begrüßen, denn sie entspricht dem Sinn, den die Konvention vorgibt, nämlich der Teilhabe der behinderten Menschen, die in erster Linie die Betroffenen sind. Die Veröffentlichung des Aktionsplans hat jedoch Kritiken innerhalb der Zivilgesellschaft ausgelöst. Mehrere Vereinigungen haben thematisiert, dass im Laufe der Versammlungen angesprochene oder schriftlich eingereichte Punkte sich nicht oder nur unvollständig im endgültigen vom Ministerium vorgestellten Dokument wiederfanden.
Es ist zur Entlastung des Ministeriums zu unterstreichen, dass die verschiedenen Positionen der Teilnehmer nicht alle ihren Platz in einem zusammengefassten Dokument finden konnten und dass man sehr wohl eine Auswahl treffen musste.
Die CCDH stellt sich jedoch Fragen über die Art dieser Auswahl und über die Relevanz der zurückgehaltenen Kriterien bei der endgültigen Ausarbeitung des Aktionsplans. Man findet beispielsweise keine einzige Erwähnung in Bezug auf die Frauen (Art. 6 der Konvention), den Zugang zur Justiz (Art. 13), den Respekt der Privatperson (Art. 22) und die Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben (Art. 29). Einige Themen werden verstreut vorgestellt, und man muss manchmal erraten, auf was sich einige Passagen beziehen. Die Kinder mit Behinderungen (Art. 7 der Konvention) zum Beispiel werden mehrmals im Aktionsplan erwähnt, wo es doch aber sinnvoll gewesen wäre, alle sie betreffenden Punkte im gleichen Teil des Textes zusammenzutragen, um die Aktion des Staates in diesem Bereich verständlicher zu machen.

In seiner Gesamtheit erscheint der Aktionsplan als ein Katalog guter Absichten, die sehr vage formuliert sind und kaum Erklärungen geben sowohl, was die Mittel als auch die Art und Weise betrifft, wie die Ziele verwirklicht werden sollen. Man findet keinerlei Erwähnung der Leitlinien dieses Plans, der Mechanismen der Umsetzung oder des Monitoring. Immer wieder werden im Aktionsplan offene Türen eingerannt, wenn im Rahmen der Maßnahmen, die eigentlich detailliert dargelegt werden sollten, allgemeine Ideen formuliert werden wie:
– « Die geschriebene Presse muss öfter in „einfacher Sprache“ verfasste Texte veröffentlichen.“…“;
– « Im Fernsehen muss die Präsenz von Menschen mit Behinderungen, z.B. in Filmen Reportagen oder thematischen Sendungen verbreiteter sein.“;
– « Projekte im Bereich des inklusiven Sports (…) müssen mehr unterstützt werden.“ ;

[1] Für weitere Details siehe die Stellungnahmen der Organisationen Daaflux asbl, Elteren a Pedagoge fir Integratioun EPI asbl, Info-Handicap asbl, Nemme mat eis! asbl, Zesummen aktiv - ZAK asbl

–« Menschen mit Behinderungen müssen aktiv ihre Rechte und Pflichten ausüben können...“ ;
–« Die Gebärdensprache muss als vollwertige Sprache anerkannt werden. » ; usw.

Betreffend der Gebärdensprache sagt das Kapitel 2 des Aktionsplans (Barrierefreie Kommunikation, Information und Meinungsfreiheit) nichts aus über irgendeine Anerkennung auf gesetzlicher Ebene, sondern begnügt sich damit, auf eine Maßnahme in Kapitel 4 zu verweisen, die sich darauf beschränkt, gehörlosen Schülern das Lernen der deutschen Gebärdensprache anzubieten (Maßnahme 4).

Eine ähnliche Anmerkung gilt für den Zeitplan der den Maßnahmen beigefügt ist und der meist sehr vage gehalten ist. Für eine Reihe von ihnen ist das Jahr 2012 oder 2013 angegeben, ohne dass man weiß, ob es sich um eine schon laufende Maßnahme handelt oder um ein zukünftiges Projekt. In einigen Fällen umschließt der Zeitplan einen längeren Zeitabschnitt (zum Beispiel 2012-2015) oder begnügt sich damit „mittelfristig“ anzugeben, was einen großen Interpretationsspielraum zulässt. In anderen Fällen wird - sehr häufig - spezifiziert, dass der Ablauf „fortlaufend“ ist, was die wirksame Realisierung der Ziele sehr verschwommen erscheinen lässt.

Eine besondere Frage stellt sich auch auf der Ebene der Kompetenzen, insbesondere, was die Koordinierung und die Verantwortlichkeit in Verbindung mit der Anwendung der Maßnahmen angeht. Das Familienministerium erachtet sich als « Anlaufstelle » und « Koordinierungsinstanz » der Politik zugunsten der Menschen mit Behinderungen (siehe Vorwort des Aktionsplans). Es sieht jedoch die Schaffung einer „Plattform Behindertenrechtskonvention’“ vor, die „in enger Zusammenarbeit mit dem Familienministerium“ agieren wird (S.51). Diese Struktur ist bestimmt, „Informationen einzuholen, hier können Vorschläge eingebracht und Beschwerden vorgebracht werden“. Das Ministerium hat uns informiert, dass vorgesehen ist, diese Aufgaben Info-Handicap anzuvertrauen, eines Vereins, der bereits eine Konvention mit dem Familienministerium abgeschlossen hat.
Außer der Tatsache, dass die dieser Vereinigung zugeteilte Rolle zu klären bleibt, kann man sich über den Grad ihrer Unabhängigkeit Fragen stellen im Zusammenhang mit dem Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Auch sollte diese Plattform eine Datenquelle für die unabhängigen Mechanismen wie die CCDH darstellen, damit diese ihre Aufgabe der Förderung und des Monitoring unter zufriedenstellenden Bedingungen erfüllen kann. Es ist auch die Rede von der Schaffung eines « Kommunikationszentrums » (S.9) und eines « Kompetenzzentrums für einfache Sprache » (S.6), ohne dass genau gewusst ist, von welcher Struktur sie abhängen werden. Es findet sich keinerlei Erwähnung über irgendeine Prozedur im Falle, dass die Maßnahmen mehrere Dienststellen oder Ministerien betreffen. Zwar ist die Organisation einer „jährlichen interministeriellen Begegnung zwischen den Anlaufstellen, die mit der Umsetzung der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen betraut sind“ vorgesehen (S.53), aber diese Begegnung – einmal pro Jahr! - hat als hauptsächliches Ziel „Bilanz über die getroffenen Maßnahmen zu ziehen“ (S.54)

3. Empfehlungen

- Die CCDH empfiehlt den Schutz der Menschen mit Behinderungen auf den privaten Bereich auszudehnen und auf alle Institutionen, welcher Art ihr Statut auch sei, um die Gleichbehandlung gegenüber des öffentlichen Sektors zu gewährleisten.

- Die CCDH besteht darauf, dass die Teilhabe der Menschen mit Behinderungen verstärkt wird bei der Definition der Politik zu ihren Gunsten und bei der Umsetzung der im Aktionsplan enthaltenen Maßnahmen.

- Die CCDH empfiehlt, dass die Auswahl der aktuellen und zukünftigen Instanzen, die mit dem Schutze der Menschen mit Behinderungen beauftragt sind, den Kriterien der Unabhängigkeit entspricht, so wie sie im Artikel 33 der Konvention über die Rechte der Menschen mit Behinderungen formuliert sind.